الدكتور صلاح الدين حمدي
دكتوراة إدارة أعمال
جامعة جيهان - أربيل

المالية العامة



منشورات زين الحقوقية
بيروت - لبنان

المالية العامة

الدكتور سمير صلاح الدين حمدي

جامعة جيهان
قسم إدارة الأعمال



منشورات زين الحقوقية

المالية العامة

الدكتور سمير صلاح الدين حمدي

الطبعة الأولى 2015

ISBN 978-614-436-102-3



مكتبة زين الحقوقية والأدبية ش.م.م.

فرع أول: الشياح - طريق صيدا القديمة - قرب ساحة البريد

تلفاكس: 391 391 1 00961 / خليوي: 733 433 3 00961

فرع ثاني: البقاع - كسارة - الطريق العام - قرب أفران شمسين

تلفاكس: 505 508 8 00961 / خليوي: 764 203 3 00961

الموقع الإلكتروني: www.zeinjuridique.com

البريد الإلكتروني: wassim@zeinjuridique.com

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِنْكُمْ وَلا تَقْتُلُوا أَنفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيماً﴾

(النساء: الآية ٢٩)

الباب الاول

مقدمة ان علم المالية [illegible] علم يهتم بالنشاط المالي للدولة في انفاقها، لما تتحصل عليه من ايرادات ومحاولة الموازنة بينهما.

والمقصود بالنشاط المالي الذمة المالية العامة للدولة، باركانها الثلاث النفقات العامة (المصروفات العامة) والايرادات العامة (المقبوضات العامة) والميزانية العامة (التوازن بين النفقات العامة والايرادات العامة) ومحاولة عدم الخروج عن مبدأ توازن الميزانية.

لقد ظهرت مالية الدولة العامة مع تكون مجتمعات وتكون الدول ولكنها عرفت اولاً من خلال الحضارات القديمة بتفاعلها الانساني وامكاناتها المادية والبشرية ونظمها وتشريعاتها وقوانينها الوضعية وتطورت المالية العامة مع تطور المجتمعات ونظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ماعدا التشريع المالي الاسلامي الذي جاء بتشريع سماوي متكامل من الله سبحانه وتعالى وسنة نبينا محمد ﷺ ، حيث يتناول الفصل الاول مفهوم المالية العامة في المبحث الاول، وفي المبحث الثاني تطور المالية العامة في الحضارات وفي المفهوم التقليدي والحديث، والمبحث الثالث يوضح علاقة علم المالية التبادلية مع العلوم الاخرى، حيث استفادت المالية العامة من تطور علم الاقتصاد والقانون والسياسة والاجتماع وفي نفس الوقت دعمت مالية الدولة العامة تطور تلك العلوم.

الفصل التمهيدي
مفهوم وتطور المالية العامة

المبحث الاول
مفهوم المالية العامة

المبحث الثاني
المالية العامة في الحضارات القديمة

المبحث الثالث
المالية العامة في المفهوم التقليدي والحديث

المبحث الرابع
علاقة علم المالية بالعلوم الاخرى

المبحث الاول
مفهوم المالية العامة

إن اصطلاح المالية العامة تعبير عن النشاط المالي للدولة المتمثل في انفاقها لما تحصل عليه من ايرادات بقصد اشباع الحاجات العامة للمجتمع من حاجات غير قابلة للتجزئة وحاجات قابلة للتجزئة.

واشباع الحاجات العامة يتحدد بحسب ايديولوجية المجتمع ومستوى تقدمه الاقتصادي والاجتماعي، ولهذا فأن اغلب كتاب المالية العامة يتكلمون عن اختلاف بين المفهوم التقليدي للمالية العامة ومفهومها الحديث[1].

وكمصطلح تعني المالية العامة، وكونها متكونة من كلمتين مالية هي الذمة المالية للدولة بجانبها الايجابي الايرادات والسلبي النفقات اي ماتتحصل عليه الدولة وماتقوم بانفاقه، وعامة تعني الاشخاص العامة دون سواها اشخاص القانون العام بفرعيه الاداري والدستوري ذو الشخصية المعنوية الاعتبارية.

وهكذا فان علم المالية العامة يهتم بدراسة التخطيط المالي وتنظيمها والرقابة المالية على الموارد المتحصل عليها وتوجيهها وترشيدها وتخصيصها لاشباع الحاجات العامة للمجتمع وفق ميزانية متوازنة بين الايرادات والنفقات العامة.

فالدولة مؤسسة عامة، تعمل منظماتها على تنفيذ سياستها العامة في مجال ماليتها العامة وفق وظائف الادارة كونها تعتبر متغيراً تابعاً، لمتغير مستقل وهو الجمهور، وعليها مواكبة تطورها لتتفادى التخلف الاداري في منظماتها

---

(1) د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، مصر، القاهرة، 2004، ص5.

فالجمهور في تطور ونمو مستمرين فهناك تزايد في عدد، ومستويات، وتخصصات، المتعلمين من الجمهور، وزيادة في تطور المعارف والعلوم وكل هذا يولد تفضيلات، وتزايد طلب الخدمات، والحاجات الجماعية، من قبل افراد المجتمع، ويشكل ضغطاً على مالية الدولة، ممايجعلها ان تركز اكثر على تخطيطها المالي العام وتنظيمها المالي العام ورقابتها المالية العامة. وكون الدولة مؤسسة لاتنام فهي تنفق الاموال ليلاً ونهاراً وتحصل عليها بالشكل نفسه لذا سنة بعد سنة تزداد البحوث والدراسات التي تؤكد على ضرورة تقييم اداء المنظمات العامة في انفاقها وفي حصولها على الايرادات.

وبما ان علم المالية العامة هو احد المواضيع على الحدود بين القانون والاقتصاد والسياسة لذا من الضروري تعريف هذا العلم اولاً ثم دراسة تطوره وعلاقته بغيره من العلوم الاخرى.



المبحث الثاني
المالية العامة في الحضارات القديمة

إن نشأة علم المالية العامة بدأت من نشأة الدول سواء وصلت الى مرحلة الحضارة ام لم تصل، لذلك كانت المالية العامة مرتبطة بوجود الدولة ونشأتها وكانت مرآة الدولة عبر العصور، فكانت الدولة ترى نفسها وصورتها عبر ماليتها العامة، فكانت قوة الدول من قوة ماليتها العامة، وضعفها من ضعف ماليتها العامة. وحتى ان سقوط اكثر الحضارات القديمة من جراء وهن وضعف ادارة ماليتها العامة، واكثر الحضارات القديمة تشكلت من جراء ضخامة وقوة المالية العامة لتلك الحضارات وان اختلف المفهوم المالي من ناحية اشباع الحاجات عبر العصور.

أولاً: المالية العامة في العصر القديم

العصر القديم يبدأ تاريخياً مع بداية البشرية ونزول سيدنا ادم الى الارض وبداية الحياة البشرية عليها حتى القرن الخامس الميلادي حيث يعتبر هذا القرن بداية العصر الوسيط وستكون الدراسة في هذا المبحث للجانب التأريخي والفني للمالية العامة دون النظر لأي جوانب تاريخية او سياسية او اجتماعية في تلك العصور لذلك سيتم تقسيم العصر القديم الى خمسة حضارات فرعية[1].

1. المالية العامة في الحضارة البابلية.

---

(1) د. أسعد طاهر احمد، الاعفاءات الضريبية دراسة مقارنة، الاتقان للطباعة والنشر، ليبيا، دون تاريخ نشر، ص49.

2. المالية العامة في الحضارة الفرعونية.
3. المالية العامة في الحضارة اليونانية.
4. المالية العامة في الحضارة الرومانية.
5. المالية العامة في الحضارة الاسلامية.

1- المالية العامة في الحضارة البابلية

يذكر المؤرخون ان الحضارة البابلية شهدت تنظيماً في ماليتها العامة وتطوراً في تشريعاتها المالية وغيرها من القوانين في المجال القانوني والاقتصادي والاجتماعي، وخاصة بعد العثور على مسلة حمورابي وحل الكتابات المسمارية التي تضمنت تشريعاً تفصيلياً ودقيقاً لمالية الدولة وقوانينها انذاك والتي بسطت الاستقرار في كل مجالات الحياة[1].

فتضمنت مسلة حمورابي وخاصة في مقدمة مدونته يصف نفسه وكيف بسط سيطرته وعدالته القانونية، فمن مقولاته: (انا حمورابي، الراعي، الواعي، العاقل، المفكر العطوف، راعي الناس، سيد الملوك، مكتشف القانون، أقمت اسس الحق والعدالة في البلاد، جامع الناس المشردين، قائد القبائل على طريق الصواب، مكدس الخيرات والارزاق، الملك الذي تسمع له جهات العالم الاربع، وكقائد للبلاد، ولاوقف دون طغيان القوي على الضعيف، صياد الاعداء، منظم الطقوس العظيمة لعشتار، مخطط اسس بيت ابابار، مدعم جذور السلام، التقي المتواضع، الذي أطفأ نار العصيان وقضي على السوء والشر، الملك النشيط الذي بلغ ينابيع الحكمة[2].

ان المتمعن والمحلل لمقاصد هذه الجمل يتصور حال بابل في ذلك العصر،

(1) د.عبدالغني الرويمض، تاريخ النظم القانونية – المؤسسة الفنية – مصر – القاهرة، 2000، ص26.
(2) د.عبدالغني الرويمض، المصدر السابق، ص31.

وكأن هذه المقولات قد وردت في العصر الحديث، وتوصف وتوضح من خلال الوصف الشخصي لحمورابي مالية عامة قوية دعمت الاستقرار القانوني والتشريع المالي، فهو يصف نفسه بالمخطط والقائد والمنظم والمشرع وكيف انه اشبع الناس في تلك الفترة.

ان كل المصطلحات التي وردت في مقولات حمورابي بمدونته، وكذلك من تشريع قانوني ومالي والتي دلت على رقي القانون والتشريع المالي فقد عرفت الحضارة البابلية التشريعات المالية في تنظيم الايرادات العامة، وكيفية انفاقها، لاشباع الحاجات العامة، فكان هناك عند البابليين تشريع ضريبي حددت فيها الواقعه والوعاء الضريبي، وسعر للضريبة المباشرة على الاعمال والممتلكات كضرائب مباشرة وحددت ضرائب على المبيعات كضرائب غير مباشرة، وحددت العقوبات على المتهربين من دفع الضرائب، وسياسة للاعفاءات الضريبية ولعل مستقبلاً سيكون هناك باحثين ودارسين بشكل اعمق لتلك الحضارة البابلية العريقة في مجال المالية والتشريع الضريبي لتلك الحضارة[1] وقد تضمنت شريعة حمورابي المواد التالية، والتي لها علاقة بالقوانين والتشريعات القانونية والمالية[2].

- المواد من 42 الى (ز) تتعلق بشؤون ممتلكات الدولة من حقول وبساتين واراضي ومباني.
- المواد من 195 الى 214 تتعلق بعقوبات الغرامات والقصاص والمفروضة على الاضرار التي يحدثها الافراد.
- المواد من 228 الى 240 تتعلق بالاسعار والاجور التي تحدد اسعار السلع واجور المهن من اجل فرض الضرائب كما انها تتعلق بالعقوبات المفروضة على

(1) د.سمير صلاح الدين حمدي، فاعلية القيادة الادارية، اطروحة دكتوراه – جامعة ام درمان الاسلامية، 2011، ص87.

(2) د. عبدالغني الرويمض، مصدر سبق ذكره، ص32.

من يخل بالتزاماته.

- المواد (ج) الى 107 وهي تتعلق بالقروض ونسبة الفائدة والتعاملات التجارية.
- المواد 112 الى 126 وهي تتعلق بالائتمان والديون.

2- المالية العامة في الحضارة الفرعونية.

ان الحضارة الفرعونية عرفت المالية العامة بكامل فنياتها الاساسية بل واغراضها واهدافها[1].

فكانت هناك سياسات للانفاق وسياسات الحصول على الايرادات الضخمة من ملكيات هذه الحضارة الواسعه، ويذكر المؤرخون ان الدولة الفرعونية وعلى اختلاف سلالاتها عرفت سياسة الاحتكار المالي لبعض المنتجات كما لجأت الدولة الفرعونية الى فرض الرسوم الجمركية ورسوم المرور على البضائع من والى الاسواق، فضلاً عن فرض ضريبة على المنتجات ودخل الاراضي الزراعية وعلى التركات والثروة المنقولة[2].

وعرفت الدولة الفرعونية نظام الضريبة غير المباشرة في شكل الضريبة على التداول والاستهلاك وطبقتها بكل جوانبها الفنية سواء في صورة السلع الخاضعة للضريبة وسعر الضريبة المقرر لهذه السلع بل وعرفت ايضاً الاعفاءات الضريبية في صورتها الحديثة، فقد كانت الدولة الفرعونية منارة لكل بلدان العالم في وضع نظام ضريبي متكامل بشأن المبيعات بأعتبارها ضريبة سلعية تفرض على كافة مراحل تداول السلعة. فقد فرضت ضريبة على مبيعات العقارات بنسبة 5%، وعرفت الدولة الفرعونية ايضاً ضريبة على بيع العبيد في الاسواق وعرفت ايضاً الضريبة على الخدمات وان كانت في شكل بدائي تمثلت في خدمة الضيافة

(1) د. اسعد طاهر احمد، الاعفاءات الضريبية، مرجع سبق ذكره – ص49.

(2) د. سليم حسن، تاريخ مصر القديم – دار النهضة العربية – مصر – 1980 – ص511.

حيث كان هناك الزام على القرى والمدن بضيافة ضيوف الملك الاجانب عند عبورهم على مدنهم وذلك بتقديم كل مايحتاجه جنود وضيوف الملك واطلق عليها رسم الضيافة[1].

وعرفت الدولة الفرعونية الواقعة المنشئة للضريبة وهي واقعة بيع السلعة الخاضعة للضريبة بحيث تكون وعاء الضريبة وهو قيمة بيع السلعة[2].

وكذلك وجدت في الدولة الفرعونية إعفاءات ضريبية على السلع الضرورية اللازمة لغالبية أفراد الشعب، تمثلت في إعفاء منتجات الألبان وما تنتجه الأرض من حبوب وإعفاءات للحد الأدنى لتملك رؤوس المواشي والأبقار والأغنام والإبل. بمعنى أن الدولة كانت تدعم المستويات المحددة من أفراد المجتمع المحدودي الدخل[3].

وعرفت الدولة الفرعونية سياسة التهرب الضريبي وكانت عقوبة التهرب الحبس ومصادرة السلع المتهرب من سداد ضريبتها. وأخيرا إن مدلول كل ما ورد خير دليل أن الحضارة الفرعونية كانت دولة متدخلة في كافة مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بالمعنى الحديث لدور الدولة، وكان لها إدارة ضريبية حديثة بكامل فنياتها، وقد بينت آيات القران الكريم شروط تولي الوظائف المالية في الدولة وأهمها شرطي، العلم والأمانة لقوله تعالى: (**اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ**)[4].

ففي ذلك الوقت الذي كان العالم باسره مازال يعيش في ظلمات الجهل ولا يعلم عن دور الدولة ومدى تدخلها في مجالات الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وسعيها على حماية شعبها ورفاهيته وليس فقط دورها التقليدي

---

(1) د.سليم حسن – المرجع السابق – ص512.

(2) د.اسعد طاهر احمد – مرجع سبق ذكره – ص50.

(3) د.اسعد طاهر احمد – الإعفاءات الضريبية – مرجع سابق – ص 50.

(4) سورة يوسف الآية 55 – تفسير القرطبي المجلد الثاني ص 201.

في توفير الحماية والأمن لإفراد المجتمع واقتصار الضريبة على تمويل هذا الهدف كما في الدولة الحارسة في المفهوم التقليدي، لذلك يمكن القول وبحق إن الفكر الحديث لنشأة الدولة ودورها وتبرير فرض الضريبة يرجع الفضل فيه للحضارات القديمة[1].

3- المالية العامة في الحضارة اليونانية

كانت لحضارات اليونان القديمة وما قدمه فلاسفة اليونان أمثال سقراط وأفلاطون وأرسطو في أبحاثهم في السياسة والفلسفة ونظم الحكم والنظم الاقتصادية والمالية لها اثر كبير في تغيير النظام المالي اليوناني والمالية العامة والتي سارت على نهجه معظم التشريعات المالية الحديثة[2].

ولقد قسم هؤلاء الفلاسفة عامة وأرسطو خاصة في كتاباته في الاجتماع السياسي Political socialatogy والاجتماع الاقتصادي Economic socialatogy قسموا السياسة المالية والضريبية في العصر اليوناني على أسس ثلاث تعتبر أساسا لنشأة الضريبة وتطور المالية العامة[3] وهذه الأسس هي:

أ- **الحاجات العامة للدولة**: فأساس نشأة الدولة عند فلاسفة اليونانيين هي إشباع الحاجات العامة للإفراد وتوفير الحماية اللازمة من الحاكمين والجنود للإفراد، ومن هنا كان لزاما على الإفراد تمويل الحكام والجنود الساهرين على مصالح الإفراد وحمايتهم بموارد مالية ونظامية وبشكل دوري حتى يمكنهم من أداء واجباتهم نحو المجتمع. وهنا المقصود بالحكام الأمن الداخلي والمقصود بالجنود الدفاع الخارجي، بما معناه دور الدولة الحارسة كما سيأتي شرحه في المفهوم التقليدي للدولة.

(1) د.اسعد طاهر احمد – مرجع سبق ذكره – ص 51.

(2) د. جاسم ناصر – السياسة المالية في تطورها التاريخي – أطروحة دكتوراه مقدمة لجامعة عين شمس – 1996- ص 28-29.

(3) د. اسعد طاهر احمد – مرجع سبق ذكره. ص51.

لذلك فقد نادى ارسطو في كتاب السياسة بضرورة وجود ضريبة يلتزم بها الأفراد بدفعها للحاكمين طوعا أو كرها[1].

ب- **الملكية الخاصة**: احد أهم العوامل التي كانت سببا لنشوء أهم إيرادات الدولة العامة وهي الضريبة وتطورها في الحضارة اليونانية، حيث نادى ارسطو بضرورة تخلي الدولة عن الملكيات العامة للأراضي وإعطاء الملكية الخاصة دورا فعالا لخدمة المجتمع وذلك عندما تكون للملكية الخاصة منافسة في السوق تندفع هذه الملكية لتحقيق الأفضل وهذا يولد ضريبة منها للدولة مما يحققه أصحاب الملكيات الخاصة من دخول وأرباح لذلك في الضروري خلق مرونة لإيرادات الدولة من الملكيات الخاصة وعلى أن يكون العبء الضريبي على قدر ما يملكه الفرد[2].

ج- **العدالة الاجتماعية**: من احد أهداف أهم إيرادات الدولة عند اليونان ألا وهي الضريبة العامة ففي القرن السادس قبل الميلاد ق.م. تم تقسيم المجتمع اللاتيني إلى أربع طبقات حسب دخول كل فرد في السنة بحيث ينتقل الفرد من طبقة إلى طبقة إذا زاد دخله وبصرف النظر عن مصدر هذه الزيادة. كما تم تحريم اتخاذ شخص للدين ضمانا للوفاء بالدين[3].

وفي عهد سولون هدفت التشريعات لتوازن نسبي بين طبقات المجتمع بحيث يراعى فيه ظروف كل طبقة في نظام كان هدفه استقرار المجتمع لذلك طبقت سياسة الدعم للمحتاجين وتقدير إعفاءات ضريبية لهم وفي المقابل إزاء زيادة

---

(1) د.لطفي عبد الوهاب يحيى، التاريخ الحضاري اليوناني، دار النهضة العربية- مصر-القاهرة، 1997 ص82.

(2) د. لطفي عبد الوهاب يحيى، مصدر سابق ص - 82.

(3) د.اسعد طاهر احمد - الإعفاءات الضريبية - مرجع سابق - ص52.

دور الدولة في التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتقديم الدعم للسلع الضرورية ففي عام 413 فرضت ضرائب على الحدائق والكروم كما فرضت ضريبة مقدارها 5% على صادرات وواردات مدنها لصالح الخزانة العامة للدولة، كما فرضت رسوم على حركة انتقال السلع من إقليم إلى أخر داخل البلاد هذا بالإضافة إلى الضريبة العينية التي فرضت على محاصيل الحبوب[1].

4- المالية العامة في الحضارة الرومانية

لقد عرف العصر الروماني التنظيم المالي والإداري في أعلى مستوياته الفنية فقد كان الرومان يقومون بعمل تعداد للسكان والممتلكات كل فترة زمنية ما بين ثلاث سنوات إلى خمس سنوات مع تقدير قيمة هذه الممتلكات تمهيدا لفرض الضريبة عليها وهو ما يطلق عليه بسياسة (الحصر الضريبي)، وسادت فكرة لامركزية الضريبة على أفراد الطبقات العليا، فكانت تفرض عليهم مباشرة من قبل حكام المقاطعات، وكان موظفي الضرائب يجمعون بين صفتين اساسيتين هما الصفة الإدارية، والصفة القضائية ويخضعون لإشراف ورقابة المأمور الإمبراطوري[2].

وهذا فعلا يدل على أن الحضارة الرومانية كان لها تخطيطا، وتنظيما ورقابة مالية، وسلطات مفوضة، من السلطات العليا للأجهزة القائمة على إدارة مالية الدولة للقيام بواجباتها حيث اتسمت فكرة فرض الضريبة في الحضارة الرومانية على اعتبار الضرائب عملا من أعمال السيادة وأعمال السلطة العامة للدولة وتورد لصالح السلطة المركزية وتوجه حصيلتها لتغطية النفقات العامة للإمبراطورية وخاصة لأداء المرافق العامة وعلى رأسها الدفاع والأمن[3].

---

(1) د.عبد الباسط الوراني – النظام المالي عند اليونان – دار المعارف – 1973 – ص51.

(2) د. اسعد طاهر احمد – مرجع سبق ذكره – ص 53.

(3) د. محمد عبد الحميد النجدي – الأنظمة الاقتصادية في العصر القديم – ج3 – النظام الروماني – دار الفكر العربي – مصر – –1963 ص 1037.

وفي المراحل التالية لتطور الضريبة في الإمبراطورية الرومانية، فقد اتسم أداء الضريبة في القرن الأول الميلادي بان فاق عبئها طاقة الفقراء كذلك عبئها لا يطيقه الميسورون مع التعسف التي كانت تمارسه السلطة في جباية هذه الضريبة حيث كان الجباة أو ما يسمى (الملتزم) يحصلون لأنفسهم ما يزيد عن المال الذي يسلمونه لحساب خزانة الدولة[1].

فكان (الملتزم) هو جابي الضريبة وهو شخص يتفق مع الدولة على جباية الضريبة لنفسه بعد أن يقوم بدفع مقدار الضريبة المقدرة للمدينة أو المقاطعة إلى خزانة الإمبراطورية مقدما من أمواله وهو هنا يحاول التعسف لجني أموال تفوق قيمة الضريبة المقدرة. وهذا النوع من الأداء الضريبي تلك الفترة في نهاية القرن الرابع الميلادي في عهد الإمبراطور اجيستسيوس كان يمثل انعكاسا لتعسف السلطة الحاكمة[2].

ومع نهاية القرن الخامس الميلادي وبداية ضعف الإمبراطورية الرومانية خاصة الغربية أصبحت الضرائب المباشرة ودورها يتقلص شيئا فشيئا وظهور التسيب الإداري والمالي وظهور الأمراء والإقطاعيين في الدولة وأصبحت لهم شوكة عالية يخشاها الإمبراطور نفسه، فضلا عن إهمال الإحصاءات والحصر للعقارات والأشخاص، وكثرة الإعفاءات الضريبية والاستثناءات المقررة للأمراء وأصحاب الإقطاعيات، لذلك في تلك الفترة لم يجد الإمبراطور بد للجوء إلى نظام الضرائب غير المباشرة وذلك بفرضها بنسبة 15% على المتداول في الأسواق لتوفير إيرادات للإمبراطورية وسد نفقات الدولة.

ونتيجة لما تم ذكره فمهما تعسفت الإمبراطورية تلك الفترة في فرض ضرائبها بشكل تعسفي إلا أن هذا لا يلغي النظام المالي والتشريع المالي المتطور في تلك

(1) د. اسعد طاهر احمد – مرجع سبق ذكره – ص54.
(2) د. حسين الشيخ – دراسات في تاريخ حضارة اليونان والرومان – دار المعرفة – جامعة الإسكندرية – مصر، 1987، ص 282.

الحضارة فالقوانين المالية كانت موجودة ولكن وان سيئت تفعيلها أو تطبيقها فمالية الدولة تلك الفترة أوصلت الإمبراطورية الرومانية إلى بسط هيمنتها على أراضي شاسعة من العالم.

5-المالية العامة في الحضارة الإسلامية.

بداية لا يجوز بأي حال من الأحوال المقارنة أو حتى التقريب أو التشبيه بين النظام المالي الإسلامي المستمد من الوحي الإلهي وبين النظم الوضعية المستمدة من التجارب البشرية، ولذلك لان المقارنة تكون دائما بين أمرين على قدم المساواة أو متقاربين فيما بينهم ولكن النظام الإسلامي لا يقارن للفارق الكبير بينه وبين النظام الوضعي[1].

أن أساس الاقتصاد الإسلامي هو تدخل الدولة في النشاط الإسلامي والحرية الاقتصادية مع ما يقرره الإسلام من قيود شرعية وفق ما حرمه الدين الإسلامي. فالأفراد أحرار في ممارسة نشاطهم الاقتصادي، مع الاعتراف لهم بكافة صور الملكية الخاصة الإنتاجية. وما يقرره الإسلام من قيود في هذا الشأن لا يتعلق بتحديد هذه الملكية وإنما بكيفية استعمالها بما يحقق صالح الفرد والجماعة كذلك على الدولة أن تتدخل في النشاط الاقتصادي لمراقبة سلامة المعاملات وشرعية النشاط عن طريق المحتسب، أو تحقيق التنمية الاقتصادية عن طريق الملكية العامة ومباشرة بعض أوجه النشاط عن طريق مؤسسة الزكاة.

وعلى ذلك فالأصل في الإسلام هو الحرية الاقتصادية للنشاط الفردي، والأصل الثاني هو تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، الذي يتطلبه المجتمع يعتبر فرض كفاية إعمالا للحوافز الفردية والباعث الشخصي وضمانا لحسن سير المشروع الاقتصادي، ولكن إذا عجز الأفراد عن القيام ببعض أوجه هذا النشاط أو انه هناك حاجات جماعية لزام على الدولة إشباعها وتلتزم الدولة

(1) د. اسعد طاهر احمد – مرجع سبق ذكره – ص 59.

بإشباع الحاجات العامة حسب النصوص الإسلامية[1].

وهكذا ولأول مرة في تاريخ التطور المالي العام والتطور الاقتصادي انتقل الإسلام بالدولة والاقتصاد من مفهوم الدولة الحارسة إلى مفهوم الدولة ذات الفعالية الايجابية أو المتدخلة في شتى النواحي الاقتصادية مع التأكيد على الحرية الفردية وحق التملك واعتبار المصلحة العامة والأهداف الاجتماعية عنصرا أساسيا في جميع العلاقات الاقتصادية[2].

خلاصة القول أن الدولة الإسلامية اهتمت بالتنمية الاقتصادية بمفهومها الحديث، وأقامت نظام الملكية على أساس أنها وسيلة إنمائية بحيث تسقط شرعية الملكية إذا لم يحسن الفرد أو الدولة استخدام المال استثمارا وإنفاقا في مصلحة الجماعة ولذلك نهى الإسلام عن اكتناز المال وحبسه عن الإنتاج والتداول، كما نهى عن الإسراف في النفقات.

وأول من عرف السياسة المالية الوظيفية هو النظام المالي الإسلامي ويقصد بالمالية الوظيفية في الفكر المالي الحديث هي المالية المعوضة التي تسمح للدولة بان تتدخل عن طريق استخدام الأدوات المالية من نفقات عامة وإيرادات عامة لإحداث منفعة عامة مرغوب فيها للصالح العام[3].

وهو نظام لم تعرفه الدول الحديثة إلا في القرن العشرين، و لم تختلف أغراض هذا النظام عنها في الدولة الحديثة المتدخلة والمتمثلة في تحقيق معدل مرتفع للاستهلاك والوفاء بالحاجات العامة، ودعم النمو الاقتصادي والتأثير على إعادة توزيع الدخل والثروات بين المواطنين[4].

---

(1) عبد الله الثمالي – الحرية الاقتصادية وتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بالإسلام – أطروحة دكتوراه – جامعة أم القرى – كلية الشريعة – جدة – سنة 1405هجرية – ص 32.

(2) د. اسعد طاهر احمد – مرجع سبق ذكره – ص 60.

(3) د. زكريا بيومي – المالية العامة الإسلامية – دار النهضة العربية – مصر \ القاهرة – 1979 – ص 28.

(4) د. اسعد طاهر احمد – مرجع سبق ذكره – ص 60.

ولقد استخدمت الإيرادات العامة كوسيلة لتدخل الدولة في كافة المجالات المختلفة للمجتمع الإسلامي ولذلك لتحقيق أغراض اقتصادية وسياسية واجتماعية كما استخدمت النفقات العامة في الإسلام كأداة لسياسة الدولة المالية لتحقيق أغراض اقتصادية مثل الإنفاق على المشروعات الإنتاجية أو لتنمية اقتصادية البلاد، وكذلك لتحقيق الأغراض الاجتماعية مثل نفقات الضمان الاجتماعي وهو ما يؤكد عدم اقتصار السياسة المالية الإسلامية على الدفاع والأمن كما في الدولة الحارسة في المفهوم التقليدي للمالية العامة.

أن المالية العامة في الحضارة الإسلامية أول من عرف نظام الموازنة العامة بصورتها الحديثة حيث قسم النظام المالي في الإسلام الموازنة إلى موازنة عامة خاصة بالإيرادات العامة من مصادر غير الزكاة كالضرائب والرسوم والقروض والتبرعات والهبات وكان هناك موازنة محلية للزكاة وهي تشمل إيرادات الزكاة المحلية والخارجية ونفقات الزكاة على المصاريف الشرعية المنصوص عليها في القران الكريم للفقراء والمساكين وابن السبيل..... الخ[1].

ولقد عرف الإسلام سياسة الإعفاءات الضريبية الحديثة حيث تم إعفاء الغير قادرين من أداء الزكاة أو الجزية من المسلمين وأهل الذمة بل جعل الإسلام لهم نصيبا في بيت المال وهو ما يؤكد مبدأ التكافل الاجتماعي كذلك طبق الإسلام سياسة الإعفاءات الضريبية الدولية للأشخاص ذو المكانة من الوافدين والضيوف على الدولة الإسلامية[2].

خلاصة القول أن النظام المالي والضريبي الإسلامي يعتبر نظاما متكاملا يصلح لكل زمان ومكان.

---

(1) د. جاسم ناصر – السياسة المالية في تطورها التاريخي – مصدر سابق – ص 58.
(2) د. جاسم ناصر – المرجع السابق – ص 59.

المبحث الثالث
المالية العامة في المفهوم التقليدي والحديث

هناك اختلاف كبير بين مفهوم المالية العامة التقليدي (الكلاسيكي) ومفهوم المالية الحديث، وسبب هذا الاختلاف هو التغير الحاصل في نشاط الدولة وموقفها ازاء اشباع الحاجات العامة للمجتمع ودورها في الحياة الاقتصادية وتدخلها فيه، وذلك يتطلب نفقات عامة بحجم متزايد حسب حجم اشباع الحاجات العامة، وفي نفس الوقت يتطلب خلق مرونة لايرادات الدولة يغطي حجم الانفاق. ويتوضح الاختلاف من خلال شرح المفهومين.

1- المالية العامة في المفهوم التقليدي (المالية العامة المحايدة).

سميت الدولة بالدولة الحارسة خلال القرنين الماضيين وسميت دولة المذهب الحر وهي تلك الدولة التي كان يقتصر دورها على اشباع حاجات عامة غير قابلة للتجزئة او ما تسمى بالحاجات الجماعية اللازمة لافراد المجتمع وتمثل في توفير حاجة المجتمع من الامن الداخلي والدفاع الخارجي والعدالة. بالاضافة الى القيام ببعض الاعمال اللازمة للجماعة وهي مايعرف بالمرافق العامة التقليدية، دون محاولة التأثير على النشاط الاقتصادي الذي كان قائماً على قواعد المنافسة الحرة واقتصاد السوق وكل هذه الطبيعة للدولة في تلك الفترة انعكست على النظام المالي فيها فكانت النفقات العامة للدولة في تلك المجالات المذكورة تقتصر على الحصول على ايرادات عامة لتغطيتها بمعنى ان ايرادات الدولة كانت تقتصر على تغطية نفقات الامن والدفاع والعدالة وهي نفقات محدودة اي كان على المالية العامة للدولة ان تكون (محايدة) بمعنى ان لاتكون لها اغراض من

شأنها التأثير على النشاط الخاص في اقتصاد السوق[1].

ولهذا كانت الترجمة الفعلية لهذه الافكار من وجهة مالية الدولة تقتضي الحد من ايرادات الدولة، ومن جهة ثانية الحد من الانفاق العام للدولة، فالانفاق العام وفق المفهوم التقليدي ينبغي ان ينحصر في مجال اشباع الحاجات العامة الاساسية التي لايتصور قيام الدولة بدونها والتي لايتصور اشباعها من قبل القطاع الخاص او الماليات الخاصة[2].

ولهذا كان لرواد الفكر المالي التقليدي تعريفات واضحة في تحديد مهام الدولة واقتصارها على الخدمات الاساسية الضرورية والابتعاد عن تحقيق اية اهداف اقتصادية او اجتماعية او سياسية للدولة سواء في تحصيل ايراداتها او غايات نفقاتها.

فمثلاً احد رواد الفكر المالي التقليدي Jaston Jeze،جاستون جيز يرى ان علم المالية العامة يقوم على فكرة ان هناك نفقات عامة يتعين توفير او تغطية هذه النفقات التي تعتبر عادية بمعنى تتكرر بانتظام وبشكل دوري في ان الدولة تنفق الاموال لتأمين الامن والدفاع والعدالة يومياً او شهرياً على مدار العام. وفي نفس الوقت ان الدولة تتحصل على ايرادات يومياً او شهرياً على مدار العام كالضرائب تغطي بها مصروفاتها او نفقاتها على تلك المجالات. اذن هناك نفقات من حيث دوريتها وانتظامها من الضروري ان تغطي بايرادات ايضاً تتصف بالدورية والانتظام وتعتبر ايرادات عادية اذن الانفاق على الامن والدفاع والعدالة هي نفقات سيادية لمؤسسات سيادية تغطى بايرادات سيادية اجبارية كالضرائب تتحصل عليها الدولة من مواطنيها والمقيمين على اراضيها بمالها من سيادة وسلطة[3].

---

(1) د.منصور ميلاد يونس – مبادئ المالية العامة – مصدر سبق ذكره – ص7.

(2) د.منصور ميلاد يونس – المرجع السابق – ص8.

(3) د.شريف رمسيس تكلا – الاسس الحديثة لعلم مالية الدولة – دار الفكر العربي – مصر – 1979 – ص7.

وهذا ماتطرق له ليون ساي Leon Say في تحديده لمالية الدولة في المفهوم التقليدي عندما قال (ان الانفاق الامثل هو الاقل مقداراً وافضل الضرائب هي اكثرها انخفاضاً) وقد عرفها دالتون Dalton بأنها دراسة كل من ايرادات ونفقات السلطات العامة وموازنة كل منها بالاخرى.بمعنى ضرورة التوازن بين الايرادات المتحصل عليها وحجم النفقات المزمح انفاقها وعدم الخروج عن مبدأ توازن الميزانية، حيث ان مجالات الانفاق كانت محددة بحسب الحاجات العامة الاساسية والسيادية التي تقوم باشباعها.

واخيراً بينت المالية العامة في المفهوم التقليدي على النظرية الاقتصادية التقليدية وقد عرض ليون ساي قانونه الذي يعرف بقانون المنافذ التي ظهرت فيها اهم اتجاهات النظرية الاقتصادية التقليدية المقدمة.بما يلي[1]:

أ- العرض في اقتصاد السوق يخلق الطلب المساوي له.

ب- العرض يتجه تلقائياً نحو التشغيل الكامل.

وقد جاءت فروض النظرية الاقتصادية التقليدية كما يلي[2]:

أ- النفقات العامة تحدد الايرادات العامة، بمعنى اولوية النفقات العامة على الايرادات العامة للدولة.

ب- الالتزام بمبدأ توازن الميزانية العامة، اي توازن النفقات مع الايرادات وعدم اللجوء الى الايرادات غير العادية كالقروض والاصدار النقدي وانما تغطية النفقات العادية بالايرادات العادية فقط.

ج- تفضيل الضرائب غير المباشرة على الضرائب المباشرة، وخفض الموازنة الى اقل حجم ممكن.

---

(1) د.عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان-الاردن 2007، ص40.

(2) د.عادل فليح العلي - المصدر السابق - ص42.

2- المالية العامة في المفهوم الحديث (المتدخلة).

ان الازمة الاقتصادية والمالية والتي واجهت النظرية الاقتصادية التقليدية والتي زعزت دعائم الاقتصاد الرأسمالي بحلول عام 1929 وبدأ مايسمى بالكساد الكبير جعلت رواد الفكر المالي امام دراسة لمالية الدولة واوضاعها الصعبة ومهدت لولادة نظرية اقتصادية حديثة متدخلة سميت بالنظرية الكنزية للاقتصادي الانجليزي جون مايرد كنز والتي قامت على الفرضيات الاتية[1]:

أ- الطلب الكلي في اقتصاد السوق يحدد العرض الكلي.

ب- لايتحدد الطلب الفعلي تلقائياً عند مستوى التشغيل الكامل.

ومع الانتقال من نظرية اقتصادية تقليدية نادى بها ادم سمث 1776 الى نظرية اقتصادية كنزية حديثة تبدل الوضع من مالية محايدة الى مالية متدخلة من قبل الدولة باعتبار ان التدخل باستخدام الادوات المالية من نفقات وايرادات وميزانية عامة لابد منها ولايمكن تحقيق التوازن الاقتصادي المنشود بدونها ففي حالة الانكماش حيث ينخفض مستوى الطلب عن مستوى التشغيل الكامل تلجأ الدولة لمعالجة ذلك عن طريق زيادة الانفاق العام وخفض الضرائب بهدف تحريك الطلب الفعلي ليرتفع فوق مستوى التشغيل الكامل وفي الحالة العكسية عندما يرتفع الطلب الفعلي فوق مستوى التشغيل الكامل (التضخم) لتلك الدولة يؤدي الى زيادة الضرائب وخفض الانتاج بهدف امتصاص القوة الشرائية الزائدة[2].

ومع تطور الدولة وتنوع العلوم ازداد تدخل الدولة للنشاط الاقتصادي وأدى ذلك الى ازدياد ادوات الدولة المالية بحيث تستطيع من خلاله تنظيم اقتصادها الوطني وتعاملاتها الدولية.

---

(1) د.عادل فليح العلي - المصدر السابق - ص45.

(2) د.عادل فليح العلي، نفس المصدر أعلاه، ص45.

فمثلاً عرض النقد تعبير عن النقود المتداولة لدى الجمهور، زائدأ الودائع تحت الطلب لدى المصارف التجارية العاملة في البلاد، والتي هي من ضمن الجهاز المصرفي والتي يتربع المصرف المركزي على قمة الهرم بالجهاز المصرفي في ادارتها للسياسة النقدية.

فعندما يزداد عرض النقد لدى الجمهور بمعنى سيكون هناك نقود كثيرة تطارد سلع قليلة فهنا يلجأ المصرف المركزي لاستخدام احد ادوات السياسة النقدية لامتصاص التضخم بارتفاع الاسعار، فهنا يدخل المصرف المركزي بائعاً للاوراق المالية الى المصارف فتدفع المصارف سيولتها وتشتري الاوراق المالية من المصرف المركزي فهنا يقل منح القروض وبذلك يقل عرض النقد وبدوره يخفض من حالة (التضخم) ارتفاع الاسعار اما في حالة الكساد فيدخل المصرف المركزي مشترياً للاوراق المالية للمصرف المركزي فيزداد عرض النقد وهناك الكثير من الادوات للسياسة النقدية لدى المصرف المركزي للحفاظ على الائتمان المصرفي وعرض النقد مثل تغيير نسبة الاحتياطي العام، والقانوني لدى المصارف التجارية، وتغيير هامش الضمان، وتغيير نسبة الفائدة[1].

وبما معناه مع التطور الحاصل في مالية الدولة في المفهوم الحديث وانتقال الدولة من الدولة الحارسة في المفهوم التقليدي الى الدولة المتدخلة كما في المالية في المفهوم الحديث انتقلت مالية الدولة من مالية محايدة كما في المفهوم التقليدي الى مالية وظيفية كما في المفهوم الحديث بمعنى اصبحت الدولة في المفهوم الحديث تتدخل في كل مجالات الاقتصاد وتوظيف الاموال العامة فيها لزيادة ايراداتها وذلك لتحمل الزيادة الحاصلة في الانفاق العام على مستوى العالم لاسباب كثيرة سوف يتم شرحها في الفصول القادمة.

اذن تطورت المالية في المفهوم الحديث بتطور النظرية الاقتصادية التقليدية

(1) د.صالح الامين ارباح – اقتصاديات النقود والمصارف.

الى الحديثة الكنزية وبالتالي كل ذلك ادى الى تطور نظرية النفقات العامة والايرادات العامة والميزانية العامة. فتطورت النفقات المحايدة التي كانت في المفهوم التقليدي المقتصرة على الدفاع والامن والعدالة الى نفقات حقيقية تقوم بها الدولة ونفقات تحويلية اقتصادية واجتماعية وسياسية، وتطورت نظرية الايرادات العامة للدولة وظهر تنوع في ايرادات الدولة استثماراتها حيث سيتم شرح ذلك في فصل الايرادات ومثال ذلك اصبحت للدولة ممتلكاتها الخاصة كالدومين الصناعي والدومين المالي والتجاري وغير ذلك.

وتطورت نظرية الميزانية العامة في المفهوم الحديث للمالية العامة واصبح من الجائز والممكن الخروج عن مبدأ توازن الميزانية العامة واللجوء الى القروض العامة والاصدار النقدي الجديد. و لم يصبح هدف الميزانية العامة ضمان التوازن المالي، بل اصبح يهدف الى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.

وهكذا في المفهوم الحديث للمالية العامة اتسع نطاق علم المالية العامة بحيث اصبح يشمل بالدراسة نشاط الدولة حينما تستخدم الادوات المالية كالنفقات العامة، الحقيقية، والتحويلية. والايرادات العامة العادية كالضرائب العامة والرسوم العامة، والثمن العام، ومقابل التحسين، والايرادات غير العادية كالقروض العامة الداخلية والخارجية والاصدار النقدي الجديد والميزانية العامة بقصد تحقيق المصحلة العامة للمجتمع باشباع الحاجات العامة، وعليه ظهرت التعريفات الكثيرة لعلم المالية العامة وفق المفهوم الحديث[1].

أ- تعريف الدكتور رفعت المحجوب للمالية العامة بأنها (العلم الذي يدرس النفقات العامة والايرادات العامة وتوجيهها بغرض تحقيق اغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

ب- تعريف الدكتور يونس الحمد البطريق للمالية العامة بأنها (العلم الذي

(1) د.منصور ميلاد يونس – مبادئ المالية العامة – مصدر سبق ذكره – ص15.

يتناول النشاط المالي العام او نشاط الدولة الذي تستعين فيه بالادوات المالية من ايرادات ونفقات عامة بقصد تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لافراد المجتمع[1].

فالمالية العامة اذاً هي العلم الذي يدرس النفقات العامة ووسائل الحصول على الايرادات العامة وموازنة النفقات والايرادات لأشباع الحاجات العامة وتحقيق الرفاهية العامة.



(1) د.يونس احمد البطريق - اقتصاديات المالية العامة - الدار الجامعية - مصر - القاهرة - 1985 - ص11.

المبحث الرابع
علاقة علم المالية بالعلوم الاخرى

كان للتطور الحاصل في العلوم المختلفة وعلى مر الزمن تأثيراً مباشراً على تطور المالية العامة للدولة من ناحية، نظرية النفقات، والايرادات، والموازنة العامة وفي نفس الوقت كان للتطور في مختلف ميادين العلوم الاخرى ايضاً تأثيراً مباشراً على السياسية الاقتصادية والاجتماعية والتشريعات القانونية وتوجهات الانظمة السياسية.

وفي نفس الوقت كان التأثير تبادلياً بين علم المالية العامة وكل علم من العلوم الاخرى. ومع تطور الدولة وانتقالها من الدولة الحارسة الى المتدخلة زاد من ايرادات الدولة العامة، ومع هذه الزيادة زادت النفقات العامة. بمعنى تطورت مالية الدولة وكل هذا ساعد على تطوير ودعم علم المالية العامة بدعم المؤسسات التشريعية وادى الى تطور دراسة وتشريع القوانين واللوائح المالية. وفيما يلي علاقة المالية العامة بالعلوم الاخرى:

1- علاقة المالية العامة بعلم القانون.

أ- هناك تأثير متبادل بين المالية والقانون فان احداث اي تغيير في القوانين والتشريعات المالية يحدث تغير في مسيرة المالية العامة. فالقوانين تغير الاجراءات سواء للنفقات او للايرادات او الموازنة العامة. وكذلك تغير السياسات المالية وهياكل التنظيمات المالية وكذلك الخطط المالية وسياسات واجراءات وظيفة الاجهزة الرقابية. اذن القانون يحدد

مسيرة المالية العامة من البداية ويحاسبها في النهاية بقوانين، ويمثل القانون الحدود الداخلية والخارجية للمالية بينما تتناول المالية العامة الخطوات الفنية والادارية للمالية العامة.

ب- ان اي تطور في الاجراءات والوسائل الفنية سواء للنفقات او تحصيل الايرادات او تنفيذ الموازنة العامة يؤدي الى اعتماد وتبني هذه الاجراءات والوسائل في شكل مبادئ قانونية ملزمة.

ج- يضع القانون نظاماً للرقابة ويحدد اختصاصات الاجهزة الرقابية بينما تهتم المالية العامة بالاساليب والمقاييس الفنية للرقابة وطرق متابعتها. وفي علاقة المالية العامة بالقانون كون القانون يحدد مسيرة المالية العامة في نفقاتها وايراداتها وموازنتها العامة. فالنفقات العامة تحدد بقانون الموازنة العامة في حجمها، والمدة المخصصة لانفاقها، والمجال الذي سوف يتم الانفاق فيه. وكذلك بالنسبة للايرادات العامة، فلا تفرض الرسوم العامة الا بقانون ولاتفرض الضرائب الا بقانون ولاتعقد القروض العامة الا بقانون. وكذلك لايتم اعتماد الميزانية العامة للدولة لا بقانون. وغالباً ما تنص الدساتير على هذه القواعد القانونية والمالية وهما يصبان في قالب تشريعي[1]. وان لموضوعات المالية العامة جانب قانوني مهم هو مايسمى بالتشريع المالي والذي يضم مجموعة القوانين واللوائح التي تعين القواعد المالية المطبقة في دولة معينة.

د- تتأكد العلاقة من حيث الهدف الذي يسعى اليه كل منهما. فاذا كان القانون يسعى لتحقيق العدالة بمفهومها العام بمعنى العدالة من خلال كل افرع القانون العام ومحاولة التوفيق بين مصالح الافراد وصالح المجتمع، فان المالية العامة تهدف لتحقيق العدالة في توزيع الاعباء المالية العامة على مجموع افراد المجتمع وكذلك تسعى لتقريب مستويات

(1) د. منصور ميلاد يونس - مبادئ المالية العامة - مصدر سبق ذكره - ص11.

دخولهم بما يحقق العدالة الاجتماعية والاقتصادية الحقيقية، وهذه العلاقة جعلت الكثيرين يعتبرون المالية العامة فرعاً من فروع القانون العام، ولذلك فان علاقتها بالقانون الدستوري والنظم السياسية من جهة وبالقانون الاداري من جهة اخرى تعتبر علاقة وثيقة، فالمالية العامة هي باختصار مالية الاشخاص العامة اي الدولة اساساً وغيرها من الاشخاص المحلية او المرفقية والتي يهتم القانون العام بدراستها.

ان العلمان المالية العامة والقانون يتداخلان وينعكسان على بعضهما فيحدثان تأثيراً متبادلاً وفائدة متبادلة[1].

فاذا كانت المالية العامة تعبير عن النظرية العامة فان التشريع المالي هو الجانب التطبيقي لذلك العلم او بعبارة اخرى المالية العامة في صورة نصوص قانونية قابلة للتطبيق[2].

2- المالية العامة وعلم الاقتصاد (والمالية الخاصة).

اولاً: المالية العامة وعلم الاقتصاد

من المعروف ان مالية الدول تطورت بتطور اقتصادياتها مما ادى دعماً وأنار الطريق للدول في الخوض بافاق الايرادات، والحصول عليها، وادارتها، وكيفية انفاقها. ومن الجدير بالذكر ان الدولة اساساً انتقلت من الدولة الحارسة الى المتدخلة عندما بدأت تتدخل بالنشاط الاقتصادي وتغيرت ماليتها المحايدة الى مالية وظيفية توظف للغايات الاقتصادية للدولة.

فمالية الدولة استفادت كثيراً من النظريات الاقتصادية، من ذلك ان فكرة الضريبة التصاعدية تستند الى نظرية المنفعة الحدية، كما ان مرونة العرض

(1) د.منصور ميلاد يونس – مصدر سبق ذكره – ص11.

(2) د.عادل فليح العلي – المالية العامة والتشريع المالي الضريبي – دار الحامد للنشر والتوزيع – عمان – الاردن 2007 – ص37.

والطلب على سلعة ما من الضروري ان يسبق فرض اي رسم على استهلاك السلعة او الضريبة على التداول. وان المنشآت الانتاجية في الدومين الخاص استفادت كثيراً من قانون تناقص الغلة في توازن طاقتها الانتاجية مع الايدي العاملة فيها، وكذلك استفادت المالية العامة من علم الاقتصاد عندما ميز رواد الفكر الاقتصادي بين مفهوم الربح المحاسبي والربح الاقتصادي[1].

وعن طريق علم الاقتصاد استفادت المالية العامة من معرفة عملية الطلب، واسباب التغير في الطلب، والتغير في الكميات المطلوبة، وكذلك بالنسبة لعملية العرض في اقتصاد السوق في تعريفها، واسباب التغير في العرض والكميات المعروضة. واستطاعت المالية العامة بفضل علم الاقتصاد ان تعرف اسباب الارتفاع في اسعار السلع والخدمات حيث فسر ذلك علماء الاقتصاد بثلاثة ضغوط اولاً بضغط الطلب ثانياً بضغط ارتفاع التكاليف، ثالثاً بضغط تحقيق الارباح. وكذلك كيف تباع السلعة عند سعر يتفق عليه البائع والمشتري عندما يتحقق مايسمى (بالسعر التوازني)[2].

واستفادت المالية العامة من الاقتصاد عندما حدد رواد الفكر عوامل الانتاج المتغيرة بتغير الانتاج وعوامل الانتاج الثابتة. وكذلك عندما تم تفسير محددات الدخل القومي، وطرق قياس الانفاق الاستثماري، وتفسير العلاقة العكسية بين التضخم والبطالة[3].

ان العلاقة بين المالية العامة والاقتصاد علاقة تبادلية فكلاهما يتبادلان التأثير بالايجاب والسلب. فكم من مالية الدول ازدهرت بازدهار اقتصادياتها وانهارت بانهيار اقتصادياتها.

---

(1) د. بشير محمد الويفاتي، مقدمة في علم الاقتصاد – دار الكتب الوطنية – طرابلس – ليبيا – 2000 – ص39.

(2) د. بشير محمد الويفاتي، مصدر سبق ذكره، ص233.

(3) د. بشير محمد الويفاتي، مصدر سبق ذكره، ص410.

فمالية الدول تتوقف حالتها على الاوضاع الاقتصادية، فحصيلة الايرادات العامة تتوقف على الدخل القومي، فكلما زاد هذا الدخل زادت ايرادات الدولة فنلاحظ عندما تزدهر اقتصاديات الدول تكون الاقرب الى الوصول للنمو الاقتصادي واشباع الحاجات العامة للمجتمع بشكل اسرع واوسع، وعندما يحدث العكس نلاحظ ظهور المشاكل الاجتماعية والادارية والفساد الاداري وتنفتح مداولات الاسواق السوداء، والتهرب الضريبي، وكثرة لجوء الدولة الى عقد القروض الخارجية، واصدارات القروض المحلية، وحتى الى الاصدار النقدي الجديد، مما يخلق عجزاً مالياً مزمناً لاتستطيع الدولة القضاء عليها حتى لو اعطيت مهلة لذلك وهو مايسمى بالعجز المالي الفني.

ثانياً: المالية العامة والمالية الخاصة.

بالرغم من العلاقة الوثيقة بين المالية العامة والاقتصاد، فانه يوجد فروق بين نشاط الافراد ونشاط الدولة الاقتصادي، او بين مايسمى بالمالية الخاصة والمالية العامة، مع العلم ان هذه الفروقات تختلف باختلاف النظم السياسية السائدة في العالم مابين الانظمة الاشتراكية والرأسمالية، وحسب موقع الدولة حسب نظامها السياسي في كل سوق من الاسواق الاربعة في اقتصاد السوق. ففي الانظمة الاشتراكية نلاحظ النشاط الاقتصادي للدولة في سوق المنافسة التامة وسوق الاحتكار البحت، بينما في الانظمة الرأسمالية نلاحظ النشاط الاقتصادي للدولة وماليتها تقع في سوق المنافسة الاحتكارية وسوق الاحتكار البحت. ففي الانظمة الرأسمالية يزدهر القطاع الخاص او المالية الخاصة وفي الانظمة الاشتراكية تزدهر مالية الدولة من ناحية امكاناتها المادية وحجم مؤسساتها فنياً وادارياً، ولكن في كل الاحوال هناك فروق جوهرية بين المالية العامة والمالية الخاصة.

ومن اهم الفروق بين الماليتين:

1- تسعى المالية الخاصة سواء افراد او شركات من خلال نشاطها الاقتصادي الى تحقيق الربح بينما تسعى الدولة بماليتها لتحقيق المنفعة العامة من خلال اشباع حاجات عامة جماعية غير قابلة للتجزئة مع العلم تسعى المالية الخاصة للافراد الى اشباع الحاجات الفردية القابلة للتجزئة. ولهذا نلاحظ ان الدولة تحتكر تقديم الخدمات وتوفير السلع الاساسية، كونها لاتهدف إلا على تحقيق ربح جزئي فقط لديمومة رأس المال ودورانه في عملية الانتاج، والدولة في كثير من الاحيان توجه ماليتها لتوفير المرافق التي تؤدي خدمات بدون تحقيق ارباح واحياناً، وقد يجوز ان هذا المرفق يكلف الدولة اموالاً طائلة مثل توفير مواصلات السكك الحديد فكثير من الدول ذات المساحات الشاسعة وبمدنها المتباعدة والقليلة السكان احياناً وعندما توفر خدمات السكك الحديد نلاحظ ان الدولة تريد ان توفر للعامة خدمة المواصلات بأجور زهيدة ولتحافظ على علاقات التواصل الاجتماعي بين افراد المجتمع. وهنا تتضح نقطة مهمة من الضروري ان ننوه عنها وهي ان الدولة والمالية العامة، تفكر بالانفاق قبل الايراد بمعنى ان الدولة عندما تريد مثلاً انشاء محطة لتوليد الكهرباء من مصدر نووي او كهروحراري والحاجة العامة تتطلب ذلك، تخطط، وتنفذ المشروع، اي تفكر بالانفاق اولاً ثم تبحث عن مصادر الايراد لكذا مشروع كون الدولة مؤسسة لاتنام وهي تتحصل على الايرادات ليلاً نهاراً وتنفق كذلك. فمصادر ايرادات الدولة متنوعة، وكبيرة الحجم فهي لديها ايرادات سيادية اجبارية كالضرائب المباشرة والرسم العام والغرامات ومقابل التحسين (الاتاوات) وايرادات اختيارية كالثمن العام والضرائب غير مباشرة كأيرادات عادية وتتحصل ايضاً على القروض العامة والاصدار النقدي الجديد كأيرادين غير عادين تلجأ اليهما في الحالات الاستثنائية.

اما المالية الخاصة فهي تفكر بتدبير الايرادات اولاً ثم تخطط للانفاق.

2- الوسائل، ايضاً عنصر الاختلاف بين الماليتين. فالمالية العامة للدولة تتحصل على بعض ايراداتها جبراً بسلطة القانون، وبما للدولة من سيادة. اما المالية الخاصة فانها تتحصل على ايراداتها بالتعاقد والاتفاق والتراضي كما في عقد القروض الخاصة. ولاوجود لسلطة الجبر والاكراه في حصول المالية الخاصة على ايراداتها.

3- المالية العامة تحتكر اشباع الحاجات العامة لان امكاناتها المادية والفنية والادارية اكبر حجماً من المالية الخاصة. والاحتكار هنا ايجابي لعدم امكانية المالية الخاصة من اشباعها، او من اساءة استغلالها وعدم قدرتها على التواصل في اشباع الحاجات العامة. فمثلاً الدولة تحتكر اشباع خدمة الكهرباء، وذلك لضخامة مالية الدولة وما لها من امكانية مادية من اصول ثابتة وخبرات متراكمة فنية كالخبراء والمهندسين بحيث تستطيع تأمين تلك الخدمة على مستوى الدولة لكل افراد المجتمع. علاوة للهدف الاساسي للمالية العامة هو عدم تحقيق الربح، واشباع الحاجات العامة الجماعية الغير قابلة للتجزئة. واهمها ما في المفهوم التقليدي للمالية العامة في الدولة الحارسة من دفاع وأمن داخلي وعدالة والتي لايمكن ابتعاد اي فرد من المجتمع عن الانتفاع منها والتي لايمكن تركها للقطاع الخاص ولا يمكن تحديد ثمنها، وهذا التداخل بين الحاجات الجماعية والمالية العامة احدث فرقاً مهماً بينها وبين المالية الخاصة.

3-المالية العامة وعلم السياسة.

ترتبط المالية العامة بعلم السياسة ارتباطاً مباشراً. فالمالية العامة هي مالية الدولة والدولة عبارة عن ادارة سياسية تعمل بسياسات ادارية ومالية وعليه

فان السياسات المرسومة من قبل الدولة مرتبطة بمالية الدولة العامة في تحقيق الاهداف. وان السياسة العامة هي برنامج الحكومة التنفيذي للاهداف التي يحددها المجتمع من خلال تشريعاته الى واقع عملي.

فالدولة تستخدم السياسات والوسائل المثلى لتحقيق الاهداف المرسومة لخدمة المصلحة العامة. وان الفصل بين مالية الدولة وسياستها مستحيل لعلاقتهما المتداخلة والوثيقة في خدمة المصلحة العامة.

ويهتم علم السياسة بدراسة نظم الحكم وعلاقة السلطات العامة الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية ببعضها البعض وعلاقتها بالافراد[1].

ولما كان علم المالية يبحث في كيفية تمويل نفقات المنافع والخدمات المقدمة من هذه السلطات فانه من الطبيعي ان ينشأ بين العلمين روابط عديدة يضاف الى ذلك ان للاوضاع الدستورية والادارية في بلد معين اثرها على ماليتها العامة[2].

فالنفقات العامة والايرادات العامة والموازنة العامة تختلف باختلاف الانظمة السياسية للدول سواء كانت ديمقراطية او استبدادية، موحدة او مركبة، ذات نظام اداري مركزي او لامركزي، ذات نظام رأسمالي او اشتراكي. فتحديد الخدمات التي تقوم الدولة بتقديمها يعتمد بالدرجة الاولى على العقيدة السياسية والاقتصادية السائدة فيها.

ففي الانظمة السياسة الرأسمالية تقتصر النفقات العامة على ماهو ضروري كما في الدولة الحارسة في المفهوم التقليدي للدولة. بينما في الانظمة السياسية الاشتراكية نلاحظ ان الدولة تعمل وفق المفهوم الحديث للدولة فهي متدخلة في النشاط الاقتصادي وماليتها وظيفية وان حجم النفقات لديها يزداد بازدياد تدخل الدولة ودورها بالنشاط الاقتصادي وهذا ما اوضحته مرحلة تطور

---

(1) د.منصور ميلاد يونس – مصدر سبق ذكره – ص12.

(2) د.منصور ميلاد يونس – نفس المصدر أعلاه – ص12.

الدولة وتطبيقاتها عندما اطلق عليها بالدولة المنتجة.

وقد ساهمت المالية العامة في تطور الانظمة السياسية في كثير من بلدان العالم فكثير من التطورات والاصلاحات السياسية حصلت لاسباب ودوافع مالية. ففي المملكة المتحدة وخلال القرون الوسطى يدعون البرلمان من اجل مساعدة الملك في ايجاد الايرادات اللازمة لتغطية النفقات العامة وهكذا انشأ حق الشعوب في ضرورة الحصول على موافقتها في فرض الضرائب.

وهكذا ساهمت المالية العامة في نشأة المؤسسات الديمقراطية الحديثة، وكذلك كثير من الثورات حصلت في دول العالم اما بسبب الاضطرابات المالية واما بسبب الضرائب المرهقة. واذا اختل النظام المالي في دول ضعيفة فقد يؤدي ذلك الى فقدانها لاستقلالها السياسي او لاستقلالها الاقتصادي كما حصل لدولة مصر وتونس في القرن الماضي[1].

هذا ويعتبر وضع الميزانية العامة للدولة عملاً سياسياً من الدرجة الاولى، لأن الحكومات تترجم سياستها عن طريق الاعتمادات التي تدرجها في الميزانية. فيتضح ما اذا كانت تدعم التنمية التعليمية والصحية في تخصيصاتها من الانفاق لتلك القطاعين مثلاً وان الدولة متجهة نحو الاستقرار او اذا كانت تميل الى زيادة التسليح وعدم الاقلال منه. مما قد يخلق مناخاً اقتصادياً مالياً غير واضحاً اذا كانت في حالة نزاع ومناخاً سياسياً مستقراً في حالة تأمين حدودها واجوائها.

4- المالية العامة وعلم الاجتماع.

ان التنظيمات الادارية والمالية في منظمات الدولة هي انظمة اجتماعية اساسه الفرد بميوله ورغباته وحاجاته وطموحاته ومساهماته، وبما ان علم الاجتماع

(1) محمد فاضل شكري – محاضرات في المالية العامة – كلية الحقوق – ليبيا – بنغازي – 1972 – ص12.

يعني بدراسة الجماعات من حيث نشأتها وتطويرها وتكوينها كل هذا يخلق علاقة تبادلية بين العلمين حيث ان المالية العامة تعني بالحاجات الجماعية حسب تصنيف علم الاجتماع واشباعها. فعلم الاجتماع يجمع الاحصاءات والبيانات وينظم الابحاث والدراسات الاجتماعية عن الجماعات، والتوزيع السكاني، والسن، والمستوى المعيشي، والمهن، ودراسة المستوى الثقافي للمجتمع وعليه فان علم الاجتماع يتقاسم المسؤولية مع المالية العامة في تصنيفها لاولوية، ونوعية الخدمات التي على المالية العامة اشباعها[1].

علاقة علم المالية بالمحاسبة.

ان جميع عناصر المالية العامة من نفقات عامة، وايرادات عامة، وميزانية عامة على علاقة مباشرة بالمحاسبة واصولها فالتدقيق من حسابات النفقات العامة وتنظيمها والرقابة عليها تتم بعمليات محاسبية وكذلك بالنسبة للايرادات العامة، تحسب وتنظم وتدقق محاسبياً ولولا المحاسبة لكانت مالية الدولة قاصرة عن معرفة اجمالي ايراداتها، ونفقاتها، فلو اخذنا احد ايرادات الدولة كالضرائب العامة والتي هي اهم ايرادات الدولة العامة، فهي في فرضها وحسابها تصاعدياً بالطبقات ام بالشرائح تتم عن طريق عملية حسابية وبفضل علم المحاسبة. كما ان اعداد الموازنة العامة للدولة في كل تفصيلاتها من اقسام وفصول ووحدات تتم بما تحتويه علم المحاسبة من عمليات لتحصيل نتائج نهائية عن اعداد الموازنة وتنفيذها والرقابة عليها، وكذلك بالنسبة للحساب الختامي للموازنة.

بل اصبح علم المحاسبة مرتبطاً بشكل مباشر في مالية الدولة حيث ظهرت دراسات علوم محاسبية لها علاقة مباشرة في المالية العامة ومن هذه العلوم المتفرعة من المحاسبة العامة، المحاسبة الحكومية، والمحاسبة الضريبية.

---

(1) د.منصور ميلاد يونس – مصدر سبق ذكره – ص12.

الفصل الأول

التعريف بالنفقات العامة، وأنواعها

مقدمة

المبحث الأول

التعريف بالنفقات العامة وعناصرها

المبحث الثاني

تقسيمات النفقات العامة

المبحث الثالث

انواع النفقات العامة

مقدمة

بما إن للدولة من سيادة وسلطان على أراضيها وأجوائها، وأفراد مجتمعها والمقيمين عليها بشكل عام. والتزاما منها اتجاه مسؤولياتها العامة تقوم بالإنفاق العام من خلال مؤسساتها العامة لإشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع ككل لأجل تحقيق الصالح العام في كل مجالات الحياة.

ومع تطور الدولة وانتقالها من المفهوم التقليدي كدولة حارسة إلى الدولة المتدخلة لمجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية، أدى إلى زيادة وتنوع في مجالات الإنفاق العام.

وبناء للتطور المستمر في تنوع الحاجات والرغبات العامة مع الزيادة المستمرة في عدد سكان المجتمع فكل هذا تطلب تزايدا في حجم النفقات العامة التي تؤيدها الدولة فالدولة تدفع الرواتب للموظفين العاملين، والمتقاعدين. وتدفع أموالا لشركة قامت ببناء محطة كهرباء وتوزع إعانات للمتضررين من كارثة طبيعية وتتحمل نفقات فتح الطرق الجديدة وصيانة ما قام منها، وإنشاء الجسور والمواني والمطارات والمتنزهات ودار المسنين والأيتام وتشتري السلاح وتطور جيشها وتمنح الإعانات لمصدر، في كل هذه الحالات توجد نفقات عامة أي خروج مبالغ نقدية من خزينة الدولة، وصرفها من اجل الحاجات العامة للمجتمع.

إلا إن هذه النفقات تختلف من حيث دوريتها وطبيعتها وأثارها، فبعضها يمثل تدخلا اقتصاديا كمنح الإعانة لمصدر، وبعضها الآخر لا يمثل أي تدخل كدفع راتب إلى موظف ولكنها تمثل نفقات منتجة. كما إن بعضها الآخر يمثل

استثمارا منتجا يدر على الدولة دخلا في المستقبل كبناء محطة للكهرباء بسبب ما تنتجه من طاقة تبيعها الدولة للمستهلكين. بينما لا يمثل شراء السلاح أي استثمار منتج ولكنه يساهم بشكل غير مباشر في زيادة الإنتاج بسبب ما يوفره من امن وطمأنينة واستقرار سياسي للمواطنين[1].

إن هذا التنوع في النفقات العامة يعكس تطور مالية الدولة مع تطور الدولة وانتقالها إلى الدولة المتدخلة ثم المنتجة وصولا إلى دولة الرفاهية وكل هذا أدى إلى تطور نظرية النفقات العامة تطورا مهما وذلك تحت تأثير بعض الاعتبارات أهمها اتساع نطاق النفقات العامة بحيث فاقت نسبة الزيادة الحاصلة في الإيرادات وأصبحت الدول تخرج عن مبدأ موازنة النفقات بالإيرادات، و لم تعد الدولة تلجا إلى إيرادات استثنائية غير عادية في حالات طارئة فقط. بل باتت تورد في موازنتها كل عام بشكل متكرر[2].



(1) د. ميلاد منصور يونس – مرجع سابق – ص 19.

(2) د. رفعت المحجوب – المالية العامة – دار النهضة العربية – لبنان.بيروت –1969 ص35.

المبحث الأول
التعريف بالنفقات العامة وعناصرها

إن مصطلح نفقة عامة يتكون من مقطعين اثنين:

نفقة بمعنى مصاريف، وعامة بمعنى أن تقوم بها مؤسسات الدولة العامة من قبل أشخاص يمثلون هذه المؤسسات وعلى قمة هرم إدارتها العليا، وهم يمثلون مؤسسات الدولة العامة وخاضعين للقانون العام بفرعيها الإداري والدستوري. وقد تم تكليفهم أو تفوضيهم للقيام بعملية الإنفاق العام على شرط أن تؤدي هذه النفقة العامة إلى تحقيق الصالح العام بإشباعها حاجة عامة.

وقد اتفق اغلب كتاب المالية العامة على تعريف النفقة العامة بها مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام (أشخاص القانون العام) بقصد تحقيق نفع عام.

ويتبين من هذا التعريف ضرورة توافر ثلاثة عناصر لكي نكون امام نفقة عامة وهذه العناصر هي:

أولا: النفقة العامة مبلغ نقدي.

ثانيا: النفقة العامة يقوم بها شخص عام .

ثالثا: النفقة العامة يقصد بها تحقيق النفع العام.

أولا: النفقة العامة مبلغ نقدي.

تقوم المؤسسات العامة للدولة وغيرها من الأشخاص العامة بالإنفاق من اجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة من اجل إشباع الحاجات العامة وبدورها تلك المرافق تؤدي واجبها تجاه المجتمع.

فالدولة متمثلة بمؤسساتها تنفق لشراء ما يلزمها من الأموال الإنتاجية للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها وهي تنفق أخيرا لمنح المساعدات والإعانات الاجتماعية، كل هذه النفقات وغيرها يجب أن تتخذ الشكل النقدي حتى يمكن القول بوجود نفقة عامة.

وبما إن الدولة تتحصل على إيراداتها، وتعد موازنتها بشكل نقدي، فان إنفاقها أيضا يكون نقديا. ولكن يتبادر سؤال ما أهمية تعامل الدولة بالشكل النقدي، ولماذا لا تتعامل بالشكل العيني كما في السابق أو بأنظمة النقود السلعية، وأصبحت تتعامل بالنقود الائتمانية التي هي كل الأنظمة النقدية في وقتنا الحاضر[1].

الجواب إن الدولة تنفق نفقاتها نقدا وتتحصل على إيراداتها نقدا، وتعد موازنتها نقدا وذلك ما للنقود وظائف أساسية توظف لغايات الدولة والمجتمع الاقتصادية في آن واحد. والمقصود بالنقود الائتمانية[2].

ويمكن حصر وظائف النقود الأساسية في[3]:

1- النقود وسيط للتبادل تستمد قوتها من القانون وقبول الانفراد لها قبولا

(1) د. صالح الأمين أرباح، اقتصاديات النقود والمصارف، منشورات كلية المحاسبة غريان-ليبيا، 1991، ص14.

(2) النقود الائتمانية: وهي كل الأنظمة النقدية المعروفة في وقتنا الحاضر واهم ما يميزها هو انقطاع الصلة بين قيمتها الاسمية كنقود وقيمتها التجارية كسلعة. وتتمثل في النقود الورقية المصرفية البنكنوت والمعدنية الإلزامية والودائع.

(3) د. صالح أمين أرباح - المصدر السابق - ص 16.

عاما في التداول وهذه الوظيفة تسهل من إنفاق الدولة في تعاملاتها المتنوعة.

2- وحدة للتحاسب: بواسطة النقود أصبح بالإمكان قياس قيم السلع والمقارنة بين أهمية كل منها، وأيضا المقارنة بين تكاليف الإنتاج وإيرادات المنشاة وعليه يمكن التعبير عن هذه الوظيفة بأنها مقياس للتقييم. وهذه الوظيفة ساعدت من معرفة وقياس النفقات والإيرادات والموازنة العامة.

3- النقود مستودع للقيمة أو مخزن للقيمة، أي تختزن القوة الشرائية في النقود، وهنا الفرق بين النقود والسلع أيام التعامل بالمقايضة أو الإنفاق عينيا حيث السلعة المدخرة قابلة للتلف وبالإضافة إلى تكاليف التخزين وخدمة المخزون المكلفة.

4- النقود أداة لقياس المدفوعات الآجلة. حيث أصبح باستخدام النقود بالإمكان عقد الصفقات وإجراء العقود لسنوات قادمة، وأصبح بإمكان الدولة تأجيل إنفاق النقود الواردة إليها من إيراداتها كاحتياطي كي يتم إنفاقه في المستقبل، إذن بفضل النقود تحدد الدولة نفقاتها وتقدر حجم ايرادتها وتحدد موازنتها العامة.

وبالتطور الاقتصادي للنقود استفادت نظرية النفقات العامة من المحافظة على القوة الشرائية لوحدة النقود وإعطاء النفقات المرونة في تحويل الأشكال المختلفة للنقود إلى نقود قانونية وبالعكس، وكذلك الأمان النقدي في التعاملات الاقتصادية. إذن تصور النفقة العامة بالشكل النقدي أدى إلى تطور النشاط المالي للدولة وتطور نظامها الاقتصادي بشكل سريع، وكذلك تصور النفقات العامة بالشكل النقدي زاد من تحقيق العدالة المالية في الإنفاق العام وفي نفس الوقت عدالة الأعباء العامة للدولة.

وعليه كل نفقة عامة عليها ان تتخذ الشكل النقدي، حتى يمكن القول بوجود نفقة عامة. وعلى ذلك فان حصول الدولة على موارد انتاجية او خدمات دون ان تدفع لها ثمنا لا يعد من قبيل النفقة العامة. مثما يحدث في حالات السخرة او ما تقدمه الدولة من مساعدات غير نقدية لبعض العاملين مثل السكن المجاني او ما تمنحه من اعفاء ضريبي[1].

وقد نشأ هذا العنصر الأساسي من عناصر النفقة العامة نتيجة تطور طويل فقد كانت الدولة تميل في الماضي إلى الحصول على بعض مستلزماتها في صورة عينية عن طريق مصادرة جزء من ممتلكات الافراد، او تسخيرهم للعمل لحسابها بدون اجر،ثم لم تلبث الدول ان تخلت عن هذا الااسلوب لمجافاته لمبادئ الديمقراطية واعتراض الافراد المتزايد عليه ثم انتهى الامر بمعضم الدول الى استبعاد الاسلوب العيني تماما نظرا لعدم ملائمته ومقتضيات العصر لاهداره احيانا لمبادئ العدالة في توزيع الاعباء المالية[2].

ثانيا: النفقة العامة يقوم بها شخص عام.

ان النفقات العامة في الاصل تتم من خلال اشخاص القانون العام، بفرعيه الاداري والدستوري ذو الشخصية المعنوية الاعتبارية والذين هم اما مؤسسات دولة او اشخاص. وقد تم اعطائهم تلك الشخصية المعنوية بموجب مرسوم جمهوري وفق الصلاحيات التي حددها الدستور، او امر وزاري وفق الصلاحيات الممنوحة ا وقرار اداري. واشخاص القانون العام، او الممثلين لمؤسساتهم، والعاملين وفق الصلاحيات الممنوحة او القرارات المؤسسة لها يتم تعاملهم مع الجهات العامة والخاصة وفق ما يحدده القانون العام.

---

(1) د. منصور ميلاد ينس – مصدر سابق – ص 21.

(2) د. شريف رمسيس تكلا، الاسس الحديثة لعلم مالية الدولة، دار الفكر العربي – مصر.القاهرة – 1978 ص8.

وقد اعتمد الفكر المالي في التفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة على معيارين احدهما قانوني والاخر وظيفي، على اساس الطبيعة القانونية للجهة التي تقوم بالانفاق هي التي تحدد طبيعة النفقة فيما اذا كانت عامة ام خاصة.

1- المعيار القانوني.

غالبا ما ياخذ بهذا المعيار الماليون التقليديون الذين يرون ان الذي يعطي النفقة العامة طابعها العام هو الوضع القانوني للمنفق. في علاقته بالقانون العام فان النفقة التي يقوم بها تعتبر نفقة عامة اما في حال علاقته بالقانون الخاص فان النفقة التي يقوم بها تعتبر نفقة خاصة[1].

فالنفقات العامة وفقا لهذا المعيار هي نفقات الاشخاص المعنوية العامة اي اشخاص القانون العام، والشخص العام قد يكون الدولة او احدى مؤسساتها العامة التابعة لها قانونيا بحكم القانون العام واداريا بحكم الهيكل التنظيمي العام للدولة، وخطوط السلطة والاتصال الاداريين وتتبع رقابيا لمؤسسات الدولة الرقابية العامة.

وقد يكون الشخص العام احدى الولايات في الدولة الاتحادية وقد يكون شخصا عاما محليا كالمحافظات الاقضية والنواحي المتمثلة بمنظماتها العامة التابعة للدولة. فوفق هذا التسلسل الاداري الهرمي تعتبر نفقة عامة عندما تتم من خلالها.

ويعتبر هذا المعيار ملغيا متى صدر الانفاق من الافراد او الاشخاص المعنوية الخاصة كالشركات اوالجمعيات والنوادي والروابط الاهلية حتى لو كان هدفها تحقيق النفع العام.

فلو قام شخص ببناء مستشفى او جمعية قامت ببناء مدرسة أو متنزه وتم

(1) د. منصور ميلاد يونس، مصدر سابق، ص21.

تخصيصها للنفع العام عبر اهدائها للدولة فان الانفاق هنا لا يعتبر عاماًوانما خاصاً.

واساس هذا المعيار يستند الى اختلاف طبيعة وهدف نشاط اشخاص القانون العام عن اشخاص القانون الخاص، حيث يسعى اشخاص القانون الخاص لتحقيق المصالح الخاصة واشباع الحاجات الفردية وتحقيق الارباح وبالاعتماد على التعاقد والاتفاق في الحصول على ايرادتها بينما اشخاص القانون العام يعتمدون على اغلب انواع الايرادات كالضرائب، والرسوم، والغرامات، على الاوامر والقرارات الادارية. ووفق القانون العام لما تملكه من سلطة امرة.

2- المعيار الوظيفي.

ظهر هذا المعيار نتيجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وظهور القطاع المختلط العامل للصالح العام واشباع الحاجات العامة والتي تنشاها الدولة او تعمل وفق ما يمليه التخطيط العام للدولة والمخصصة لاشباع الحاجات العامة والتي تقوم مقام مؤسسات الدولة فان هذه المؤسسات وان كانت في بعض مفاصلها تعود للقطاع الخاص ولكن النفقات التي يقوم بها الاشخاص الخاصة تعتبر نفقات العامة.

ثالثا: النفقة العامة يقصد بها تحقيق النفع العام.

لا يكفي تحقق العنصرين السابقين من عناصر النفقة العامة وهما صفة نقدية الانفاق وصفة القائم بالانفاق بل يجب اضافة العنصر الثالث وهو الغرض مع الانفاق العام الى ذلك وهو ان يؤدي الانفاق العام الى تحقيق منفعة عامة تؤدي الى اشباع حاجة عامة[1].

ويؤكد البعض من رواد الفكر المالي العام، ان اساس تبرير حدوث حالة

(1) د. عادل فليح العلي – مصدر سابق – ص 25.

تسمى نفقة عامة هو وجود حاجة يحتاجها عموم المجتمع، وان اشباع هذه الحاجة يجب ان تتولاها جهة عامة وتقوم بالانفاق نقداً من مال عام لعموم المجتمع تسد وتشبع الحاجة التي هم محتاجين لها. لذلك ان انفاق المال العام لتحقيق منفعة خاصة لا يعد انفاقاً عاما. وذلك ان الشخص العام الذي يقوم بانفاق مالاً عاماً لمصلحته الشخصية يعد انفاقاً خاصاً وليس عاماً[1].

وان حالة النفع العام تقرره سلطة عامة، وهي السلطة التشريعية، المشرعة للصالح العام، واساسا المنتخبة والمختارة من المجتمع او الشعب وهنا تصبح السلطة التشريعية الجهة المخططة للحاجات العامة للصالح العام ومؤسسات الدولة واجهزتها التنفيذية العامة الذين هم اشخاص القانون العام يقومون بعملية الانفاق العام وفقا لما خطط له ممثلي الشعب المختارين والمنتخبين من الشعب نفسه.



(1) د. رفعت المحجوب – مصدر سابق – ص 45.

المبحث الثاني
تقسيمات النفقات العامة

التقسيم الاداري للنفقات العامة

يعتبر هذا التقسيم للنفقات العامة اقدم تقسيماتها، ومع ذلك فهو لا زال يختل مكانة هامة في مجال اعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة.

ووفقا لهذا التقسيم تقسم النفقات العامة تبعا للوحدات الادارية التي تباشر النشاط العام، فتخصص نفقات عامة مثلا لوزارة التعليم او الصحة وغيرها. كنفقات جارية اداريا اي حسب الادارة الحكومية فتقسم الادارات على مستوى الوزارة مثلا الى ابواب ثم اقسام الوزارة ووحدات الوزارة. وتعطي لها ارقام حسب تسلسل الادارات من قمة الهرم الاداري الى اسفل[1].

ونظرا لتطور الجهاز الاداري للدولة وتعقد تفرعاته واتساع الانفاق العام وتعدد مجالاته فقد اصبح توزيع الانفاق العام يتم على مراحل متعددة. بحيث يخصص مبلغ اجمالي لكل جهاز از ادارة من الوزارات الرئيسية ثم تتولى هذه الوزارة بدورها تقسيم نفقاتها على الادارات او الهيئات التابعة لها. ومما يزيد الامر صعوبة ان الاجهزة الادارية التابعة للدولة تتعرض عادة للتغيرات من فترة لاخرى. بحيث تنتقل تبعية بعض الادارت والمشروعات من جهاز لآخر من الاجهزة العامة.

ويعتبر هذا التقسيم اساسيا في كل موازنة عامة تتكرر عام بعد عام، اذ تقدم كل وزارة سياستها الانفاقية في حدود اختصاصها وتبعا للامكانيات المالية

(1) د. عادل فليح العلي – مصدر سبق ذكره – ص 59.

المتاحة لها من الموارد العامة[1].

وترسم كل وزارة سياسة الانفاق من نفقات حقيقية او تحويلية من حيث دوريتها ونطاقها المركزي او المحلي. كما يعطي هذا التقسيم للباحثين امكانية المقارنة بين الاعتمادات المقررة لكل وزارة او جهاز اداري من اجهزة الدولة مع الاعتمادات الممنوحة للاخرى من مثيلاتها في الهرم الاداري لمؤسسة الدولة العامة. في ما خصص لهم في السنوات السابقة مما يعطي فكرة كاملة عن اتجاهات السياسة العامة للدولة واهدافها اتجاه مؤسساتها ونظرتها المستقبلية تجاه الاهداف المنظورة[2].

التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة.

اساس هذا التقسيم هو الطبيعة الاقتصادية للنفقات العامة. سواء من حيث دوريتها وتكرارها الى نفقات عادية واخرى غير عادية استثنائية او رأسمالية. ونفقات من حيث اثارها المباشرة على الدخل القومي حيث تنقسم الى نفقات حقيقية واخرى تحويلية ومن حيث نطاق سريانها الى نفقات مركزية او محلية.

اولا: النفقات العامة العادية والنفقات العامة غير العادية.

ان تدخل الدولة المتزايد في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ادى الى زيادة النفقات العامة وتنوعها. ونتج عن ذلك زيادة الايرادات وتنوعها. فالضرائب والرسوم العامة والثمن العام من الايرادات العادية لم تعد تغطي النفقات العادية التي من المفروض مواجهتها او تغطيتها، واحيانا تواجه الدولة ظروف استثنائية تتطلب انفاقا غير عاديا كنفقات لازمة لمواجهة كارثة طبيعية كزلزال او فيضانات او جفاف زراعي خاصة اذا كانت الدولة اقتصادها معتمد على الزراعة. او

(1) د. منصور ميلاد يونس.

(2) د. منيس اسعد عبد الملك – اقتصاديات المالية العامة – مطبعة مخيمر – مصر – –1971 ص102.

ظرفا استثنائيا كنفقات دخول حرب في كل هذه الحالات فان الايرادات العادية والمخصصة عادة لتغطية النفقات العادية للدولة لمزاولة مهامها لا تكفي او تغطي لمواجهة الحالات المذكورة فهنا سوف تلجأ الدولة الى الايرادات غير العادية لتغطية تلك النفقات غير العادية ومثالها القرض العام الخارجي والداخلي او الاصدار النقدي الجديد للاوراق النقدية المصرفية (البنكنوت).

وقد دفع كل ذلك بالفكر المالي التقليدي الى الاهتمام بالتفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية.

أ. **النفقات العامة العادية**: هي تلك النفقات التي تقوم بها الدولة والتي تتصف بدوريتها وانتظامها وبالتالي تتكرر من عام الى اخر، وهنا لا يقصد بالتكرار ثبات مقدار النفقة كل عام، فقد تتغير قيمتها من عام لاخر بالزيادة او النقصان فرواتب الموظفين من موظفي الدولة من مدنيين وقوات مسلحة ورواتب المتقاعدين وغيرها من مثيلاتها تعتبر من النفقات العادية لتكرار ورودها في الموازنة العامة كل عام وهذه النفقات العادية في الغالب تغطى بايرادات عادية كالرسوم والضرائب العامة.

ب. **النفقات العامة غير العادية (الاستثنائية)**: هي النفقات الاستثنائية غير العادية والاعتيادية والتي تعجز غالبا الايرادات العادية من تغطيتها والنفقات غير العادية تلجأ الدولة اليها وتقوم بانفاقها في الحالات التي لا تتصف بالدورية والتكرار والانتظام، اي في فترات متباعدة واما ان يكون مخططا لها وتحدث مرة واحدة في كل قرن مثلا انشاء مشروع عملاق كانشاء محطة كهرباء تعمل بالطاقة النووية او ان يكون غير متوقعا وغير مخطط لها كنشوب حرب نتيجة تازم العلاقات بين الدول فجأة. فنفقات الحرب تكون مكلفة تعجز الايرادات العادية من

تغطيتها. لذلك تلجأ الدول غالبا عندما يكون لديها حالة نفقات غير عادية الى تغطيتها بايرادات غير عادية ومثالها القروض العامة الداخلية او الخارجية، او اللجوء الى الاصدار النقدي الجديد وطبعا في الغالب عندما تلجأ الدولة الى القروض ويحين موعد تسديدها يتم تسديدها من الايرادات العادية لذلك تسود الدول في مثل تلك الحالات نوع من الكساد، اما عندما تلجأ الدولة الى الاصدار النقدي الجديد لتغطية نفقاتها الغير عادية فانه يصاحب هذه الحالة نوع من التضخم في ارتفاع اسعار السلع والخدمات.

ثانيا: النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية العامة.

1- **النفقات الحقيقية**: وهي تلك النفقات التي تؤدي الى زيادة الدخل القومي بشكل مباشر، لانها النفقات التي تشمل كافة المصروفات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على اموال انتاجية او استهلاكية، فاذا هي نفقات منتجة ومثالها الاجور والرواتب التي تدفعها الدولة للعاملين في منشاتها المنتجة التي تنتج سلعا او خدمات فاما هذا المنتوج يقدم للمجتمع وتحصل الدولة من مقابلها الثمن العام اي المقابل النقدي لمنتجات الدولة من دومينها الخاص (المجال الخاص) سواء صناعي من مصانع الدولة او استخراجي من مناجمها او محاجرها. واما ان تقوم الدولة بتصديرها مثلا فتحصل على مقابل بالعملات الاجنبية يدعم ميزان مدفوعاتها الخارجية. أو ان تقوم الدولة بانشاء مشاريع منتجة يولد لها دخلا يزيد من الدخل القومي وان هكذا نوع من النفقات يستنفذ جزءا من موارد الدولة ولكنها منتجة وهي عكس النفقات الظاهرية او المظهرية الغير منتجة ولا يحصل المجتمع مقابلها شيء والتي الكثير من رواد الفكر المالي

يؤكدون على ضرورة ابتعاد الدولة عنها[1].

2- **النفقات العامة التحويلية:** وهي النفقات التي تقوم الدولة بانفاقها بدون مقابل مباشر. بل تهدف الدولة من خلال هكذا نوع من النفقات الى تحقيق اهداف اجتماعية او اقتصادية او مالية وذلك بحسب الغرض الذي انفقت الدولة من اجله اي ان الدولة من خلال هذه النفقات لا تحصل على خدمة معينة او سلعة مقابل هذا الانفاق، اي ان هذه النفقات العامة لا تؤدي الى زيادة الانتاج القومي بشكل مباشر ولكنها تؤدي الى اعادة توزيع الدخل القومي بين افراد المجتمع وفئاته. فالدولة تقوم بانفاقها بدون مقابل بقصد زيادة القوة الشرائية لبعض فئات المجتمع او قطاعاته دون ان ينطوي ذلك على استهلاك جانب من انتاج المجتمع من السلع والخدمات في هو الحال بالنسبة للنفقات الحقيقة. ومثال ذلك الاعانات الاجتماعية المقدمة للعجزة، ودعم بعض السلع الضرورية والخدمات لبعض فئات المجتمع ودعم بعض النشاطات والمهن او الحرف الاقتصادية الوطنية المتمثلة في بعض المشروعات الانتاجية. ودعم هذه النشاطات تتم بتحويل جزء من ايرادات دافعي الضرائب ولاايرادات الاخرى الى المنتفعين بهذه النفقات. وان رواد الفكر المالي العام يقسمون النفقات التحويلية الى النفقات التحويلية اقتصادية واجتماعية ومالية[2].

ثالثا: النفقات العامة التحويلية الاقتصادية.

وهي تلك النفقات التي تنفقها الدولة بهدف تحقيق الاستقرار والتوازن الاقتصادي فالدولة تقدم الاعانات لبعض المشروعات الانتاجية بقصد تخفيض تكلفة انتاجها وذلك كدعم على استقرار اثمان منتجاتها عند مستوى منخفض

(1) د. عاطف صدقي – مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية – مصر.القاهرة – ص177.

(2) د.منصور ميلاد يونس – مرجع سبق ذكره – ص 29.

دعما لذوي الدخل المحدود لتمكنهم من تداول واستهلاك تلك المنتجات.

وتقوم الدولة ايضا بدعم المشروعات الوطنية ذات الطابع الاقتصادي المحلي. لمحاولة ايصالها الى مرحلة التصدير لخلق سمعة عالمية لمنتوج وطني محلي يعجز القائمون عليه بايصالها الى المستويات العالمية.

او تقوم الدولة بدعمها خوفا من انقراضها لمحدودية العاملين بها فتقوم الدولة بالاستفادة من الحرفيين المحليين بفتح دورات تدريبية لتدريب اجيال جديدة للمحافظة على عدم اندثار بعض المهن او الحرف. وهنا الدولة لا تحصل على اي مقابل على ما تقوم بانفاقه في مثل هذه الحالة. او تقدم اعانات للقطاع الزراعي بدع الفلاحين بالمال والالات والبذور بسبب تضررهم من موسم جفاف زراعي، او تلف محصول معين نتيجة وباء زراعي معين.

1- النفقات العامة التحويلية الاجتماعية.

وهي تلك النفقات التحويلية التي تسنهدف الدولة من انفاقها تحقيق مستوى من التوازن الاجتماعي. فتقوم الدولة بتحويل جزء من الايرادات الضرائب العامة زتقزم بانفاقها على الرعاية الاجتماعية، من دار المسنين، او على المصابين بامراض مزمنة معينة، وتفتح دور الرعاية بانواعها لاستقبال حالات متنوعة تحتاج الى عناية اجتماعية، او تقدم مساعدات الى الارامل والايتام، والمكفوفين، وغيرها من الحالات.

2- النفقات العامة التحويلية المالية.

وهي النفقات التي تقوم الدولة بانفاقها بمناسبة مباشرتها لنشاطها المالي واهم صورها فوائد الدين العام، من القروض العامة الداخلية والخارجية، واقساط استهلاكية وقد تطور النشاط المالي للدولة وتطور معها النفقات التحويلية المالية، حيث تنوعت المؤسسات الدولية وازداد عدد الدول المنظمة اليها كنصدوق

النقد الدولي IMF، والبنك الدولي للانشاء والتعمير، ومؤسسة التويل الدولية وغيرها مع ظهور العولمة وتطور العلاقات الدولية، ومع تطور زيادة النفقات العامة، ازدادت لجوء الدول الى القروض الخارجية وكذلك القروض الداخلية العامة. وفي كل الاحوال عندما يحين موعد تسديد القرض فان الدولة المقترضة ملزمة بتسديد مبلغ القرض بالاضافة الى الفوائد المترتبة على القرض. وبما ان القرض العام يعتبر من الايرادات الاستثنائية غير العادية بحيث لا تلجأ الدول اليها الا في الحالات الاستثنائية والطارئة. وان الدين العام الذي تتحمله الدولة فعندما يحين موعد سداد هذا الدين العام الذي كان على شكل قرض عام نلاحظ يسود نوع من الكساد على الاقتصاد وخاصة اذا كان الدين العام قرضا خارجيا بالعملات الاجنبية. حيث ستقوم الدولة بتسديد مبلغ القرض بالاضافة الى مبلغ الفائدة على القرض.بمعنى خروج اموال الى خارج البلاد.

التقسيم السياسي للنفقات العامة.

وتقسم النفقات العامة من حيث الغاية السياسية التي تهدف الى تحقيقها الى نفقات محايدة واخرى ايجابية او فعالة[1].

1- النفقات المحايدة.

وهي النفقات التي لا تؤثر بشكل مباشر على الحياة الاقتصادية والاجتماعية وهي النفقات الرئيسية وفقا للمفهوم التقليدي للمالية العامة من دفاع وآمن وعدالة، حيث كانت الدولة تركز نفقاتها على المؤسسات السيادية، ولكن هذا النوع من النفقات العامة اصبح محدودا مقارنة باوجه ومجالات الانفاق الاخرى التي اصبحت الدولة المتدخلة تقوم بها نتيجة لتدخلها في مختلف مجالات الحياة وتجاوزها لفكرة حيادية النفقات العامة.

(1) د. ميلاد منصور يونس – مصدر سبق ذكره – ص 33.

2- **النفقات العامة الايجابية الغير محايدة.**

هذه النفقات تؤثر بشكل مباشر على الحياة القتصادية والاجتماعية، وتنقسم بحسب طبيعة اهدافها الى عدة انواع اهمها:

أ- **النفقات السياسية:** مثل المصاريف التي تستعين بها الحكومات للتاثير على الحياة السياسية في الداخل او الخارج كتقديم اعانات للاحزاب او الصحف المؤيدة او الحليفة لحكومات حليفة او صديقة، او تقديم العون للجماعات المناهضة لحكومة عدوة او لحركة تحرر وطني..... الخ.

ب- **النفقات الاجتماعية:** كالمساعدات والاعانات الاجتماعية ونفقات التعليم والصحة وكل ما من شانه تحسين ظروف المعيشة.

ج- **النفقات الاقتصادية:** وهي التي تهدف الى تحقيق سياسة التدخل التي تتبعها الدولة في المجال الاقتصادي كتشجيع الصادرات.

رابعا: التقسيم الوضعي للنفقات العامة.

البعض الاخر من رواد الفكر المالي العام يسمون هذا التقسيم بالتقسيم الوظيفي[1] فوفق هذا التقسيم لا تتقيد الدول بالاسس النظرية او الاقتصادية اتقسيم نفقاتها وانما تعمد تقسيمها وفقا لاعتبارات اخرى قد تكون تاريخية او ادارية او وطنية وعليه كل دولة تاخذ بالتقسيم الذي يلائمها ويتناسب مع ظروفها. وفيما يلي نماذج لبعض التقسيمات التي تاخذ بها بعض الدول.

ففي المملكة المتحدة (بريطانيا) تقسم النفقات العامة الى قسمين رئيسيين هما:

أ- **النفقات الجارية العادية:** وهي النفقات الي تغطى بايرادات عادية وتسمى

(1) د. عادل فليح العلي – مصدر سبق ذكره – ص 56.

ايضا هذه النفقات بنفقات فوق الخط الاحمر وتغطى النفقات العادية الجارية بايرادات عادية جارية مثل الضرائب العامة والرسوم العامة، والثمن العام والغرامات العامة، ومثالها نفقات الدفاع والامن والعدالة والصحة والتعليم، التجارة، النقل والمواصلات. الفوائد وخدمة الدين العام وهي نفقات ذات اعتماد ثابت.

ب- **النفقات غير الجارية، او غير العادية**: وهي تلك التي تغطى بايرادات غير عادية ففي مثل هذه النفقات كنفقات الحروب، والكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات، تجوز الدولة اللجوء الى الايرادات غير العادية مثل القروض العامة والاصدار النقدي الجديد ولهذا سميت بالنفقات تحت الخط الاحمر ونفقات ذات الاعتماد المتجدد.

اما تقسيم النفقات العامة تقسيماً وظيفياً او وضعياً في الولايات المتحدة الأمريكية مثلا، فتقسم النفقات العامة على اساس وظيفي واداري الى تسعة اقسام هي : الدفاع الوطني، الشؤون الدولية، المسعدات والخدمات، الرفاهية، والصحة والتعليم، الزراعة والموارد الزراعية، الثروات الطبيعية، التجارة، الادارة الحكومية وفوائد الدين العام.



المبحث الثالث
انواع النفقات العامة

تنوعت التسميات للنفقات العامة، ولاجل التوضيح وعدم الخلط بين انواعها يتم تقسيم النفقات العامة حسب حيثياتها من حيث دوريتها وتكرارها ومن حيث المقابل الذي تتحصل عليه الدولة ومن حيث نطاق سريانها.

1- من حيث دوريتها وتكرارها خلال مدة زمنية معينة.

تنقسم الى:

أ- **النفقات العادية الدورية:** وهي النفقات التي تقوم الدولة بانفاقها على مدار السنة بشكل اعتيادي كنفقات رواتب موظفي الدولة والمتقاعدين والمتعاقدين منهم والعاملين بالأجر وهي تتكرر في كل موازنة عامة وتخصيصات لكل وزارة ومؤسسة او منشاة مرتبطة بها، وليس بنفس الحجم من الانفاق فحجم الانفاق في حالة الزيادة والنقصان حسب التغير الحاصل في الملاكات الوظيفية في كل وزارة او مؤسسة بالتوسع او التقليص. ويتم تغطية النفقات العادية (الجارية) من الايرادات العادية مثل الضرائب والرسوم العامة والثمن العام وغيرها من الايرادات العادية ولا يتم تغطيتها بالايرادات غير العادية مثل القرض العام والاصدار النقدي الجديد.

ب- **النفقات غير العادية:** وهي النفقات الاستثنائية حالات الطوارئ التي تكلف الدولة نفقات كثيرة مثل حالات ازمة الكوارث الطبيعية

ونفقات الحروب ا وان تكون نفقات غير عادية رأسمالية تنموية كنفقات تمويل المشاريع العملاقة التي تكلف الدولة بحيث لا تستطيع تغطيتها بالايرادات العادية كالضرائب والرسوم ففي حالة النفقات غير العادية تقوم الدولة بتغطيتها بالايرادات غير العادية فتلجا الى القرض العام اي الاقتراض من مواطنيها والمقيمين على اراضيها باصدار سندات القرض العام وبيعها لهم كاداة دين وهي ما يسمى بالقرض العام الداخلي او تلجا الدولة الى قرض عام خارجي وذلك بالاستدانة من مؤسسات نقدية دولية كاللجوء الى صندوق النقد الدولي (IMF) او البك الدولي للانشاء والتعمير (IBRD). او تلجا الدولة للاصدار النقدي من الاوراق النقدية المصرفية كايراد غير عادية. لا تلجا الدولة اليها الا في الحالات الاستثنائية النادرة.

2- من حيث المقابل الذي تحصل عليه الدولة

أ- **النفقات الحقيقية**: وهي النفقات المنتجة التي تقوم الدولة بانفاقها حيث ان الدولة كمؤسسة كبيرة جميع مؤسساتها هي منتجة اما لخدمة او لسلعة فمؤسسات التعليم والصحة والمواصلات والاتصالات كلها تنتج خدمات او مصانع الدولة الانتاجية للسلع من مجالها (دومينها) الخاص تتحصل الدولة منها على انواع المنتجات من السلع الاستهلاكية والراسمالية فهي في الاخير تباع سواء داخل الدولة لمستهلكيها او مستخدميها والايراد الذي تتحصل عليه الدولة يسمى الثمن العام (ثمن منتجات الدولة) من دومينها الخاص. أما النفقات غير الحقيقية الغير منتجة وهي ما يسميها رواد الفكر المالي بالنفقات المظهرية كنفقات الاحتفالات والتي تنفق لاعتبارات وطنية او تاريخية معنوية معينة.

ب- **النفقات التحويلية**: وهي النفقات التي تقوم الدولة بانفاقها ليس بقصد الحصول على سلع وخدمات وانما هي نفقات لها اهداف اقتصادية واجتماعية غايتها الحفاظ على التوازن الاجتماعي والاقتصادي في الدولة. وهي نفقات دعم لقطاعات صناعية وفئات اجتماعية معينة لدعم القوة الشرائية او لحفظ توازن القوة الشرائية والاقتصادية لافراد المجتمع.

من حيث نطاق سريانها: الدولة تخطط وتضع سياستها الانفاقية لمؤسساتها اما بشكل مركزي للوزارات السيادية كوزارة الخارجية والدفاع والامن الداخلي وغيرها واما بشكل غير مركزي مثلما يحصل في المؤسسات المحلية كالبلديات حيث تخصص الدولة نفقات مستقلة لكل بلدية مثلا حسب حجمها وخططها التطويرية والتزاماتها.

فالنفقات المركزية تشمل الالتزامات العامة للدولة ككل اما البلديات كنفقات محلية.

وفي العادة ان النفقات سواء بشكل مركزي او بشكل محلي تمثل نفقات عادية تقوم بها الدولة ويتم تغطيتها من الايرادات العادية غالبا. وقد تكون نفقات حقيقية منتجة وتحويلية في ان واحد، وقد تكون من حيث دوريتها نفقات عادية وفي الحالات الاستثنائية يجوز ان تكون غير عادية. وخاصة النفقات المركزية منها فهي نفقات عامة غير قابلة للتجزئة اي مخصصة لاشباع الحاجات العامة من اجل المصلحة العامة لكل افراد المجتمع.

فهي نفقات لا يمكن استبعاد اي فرد من الاستفادة منها ولا يمكن ترك اشباعها من قبل القطاع الخاص او (الماليات الخاصة).

الفصل الثاني

اسباب تزايد حجم الانفاق العام وطرق ترشيده

المبحث الاول
الاسباب الحقيقية لتزايد حجم النفقات العامة

المبحث الثاني
الاسباب الظاهرية لتزايد الانفاق العام

المبحث الثالث
ترشيد الانفاق العام

المبحث الاول
الاسباب الحقيقية لتزايد حجم النفقات العامة

لقد بات واضحا ومعروفا وكظاهرة عالمية ومع توالي السنين وفي كل دول العالم، ان حجم الانفاق العام في ارتفاع وتزايد. بصرف النظر عن الاختلاف في درجة النمو، وطبيعة النظم الاقتصادية بكل دولة من دول العالم، وقد اورد رواد الفكر المالي احصائيات توضح تزايد حجم الانفاق العام في بعض دول العالم[1].

ت	الدولة	السنة	حجم النفقات العامة	العملة
1.	الولايات المتحدة الامريكية	1913	700 مليون	دولار
		1930	881 مليون	دولار
		1948	33791 مليون	دولار
		1952	71594 مليون	دولار
2.	المملكة المتحدة	1931	183 مليون	باون استرليني
		1948	3918 مليون	باون استرليني
		1952	4857 مليون	باون استرليني
3.	الاتحاد السوفيتي - السابق	1931	21774 مليون	روبل
		1948	370844 مليون	روبل
		1952	450503 مليون	روبل

(1) د. منصور ميلاد يونس - مصدر سابق ذكره - ص38.

واورد رواد فكر اخرين في موضوع تزايد حجم الانفاق العام، ففي الولايات المتحدة الامريكية وخلال الثمانين عاما الاخيرة ازداد الانفاق العام 400 ضعف، وفي المملكة المتحدة خلال 76 سنة الاخيرة ازدادت النفقات العامة 254 مرة.

اي انه في الولايات المتحدة بلغت نسبة الانفاق العام الى الناتج القومي مابين (7 – 32)% وفي المملكة المتحدة ما بين (12 – 49)% [1].

وقد نبه الاقتصادي الالماني ادولف فاجنر في قانونه الذي سمي باسمه عام 1892الى زيادة حجم النفقات العامة للدولة بشكل لا يتناسب وحجم الناتج القومي للدولة، وقد اورد استنتاجه في صورة قانون فحواه انه كلما حقق مجتمع من المجتمعات معدلا معينا من النمو الاقتصادي فان ذلك يؤدي الى اتساع نشاط الدولة وزيادة الانفاق العام بمعدل اكبر من حجم الناتج القومي[2] ونظرا للزيادة المستمرة في حجم النفقات العامة فقد ارجع رواد الفكر هذه الزيادة في النفقات العامة الى اسباب حقيقية واسباب ظاهرية وطالبوا بتوجيه النفقات العامة لتحقيق اهدافها المنتجة بحيث الارقام الكيرة من المبالغ التي تنفقها الدولة يجب ان يقابلها سلع او خدمات لها قيمة استعمالية وتبادلية وتحديد الاهمية الاقتصادية لكل ما يتم انفاقه ويوعز رواد الفكر بان (الاسباب الحقيقية لتزايد الانفاق العام)تكمن في خمسة اسباب حقيقية وهي :

اولا : الاسباب الاقتصادية

ثانيا : الاسباب الاجتماعية

ثالثا : الاسباب السياسية

---

(1) د. محمود حسين الوادي، د. زكريا احمد عزام – مبادئ المالية العامة – دار الميسرة للنشر والتوزيع عمان. الاردن – 2007 ص 123.

(2) د. منصور ميلاد يونس، ص40.

رابعا : الاسباب الادارية

خامسا : الاسباب المالية

وان كل سبب من هذه الاسباب المذكورة اعلاه نتناول شرحه بالتفصيل.

اولاً: الاسباب الاقتصادية.

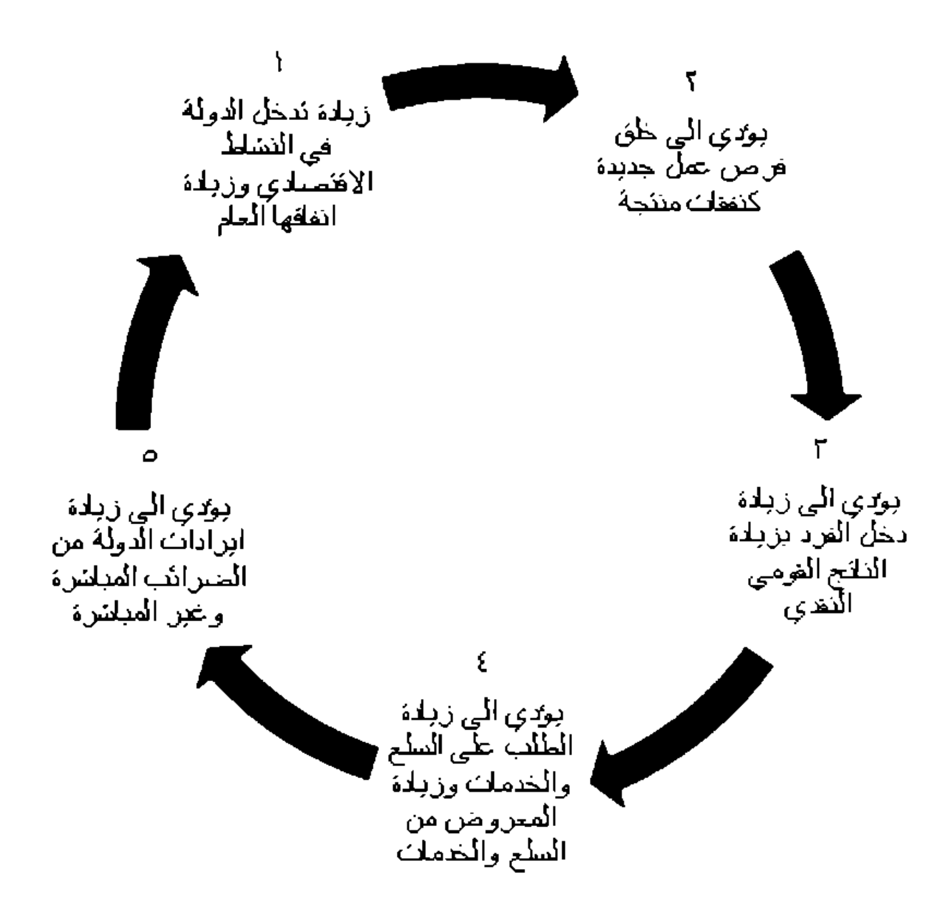
احدى الاسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة وتكمن في:

1- **احتواء نشاط الدولة غالبية المجال الاقتصادي**: بعد انتقال الدولة من الدولة الحارسة الى المتدخلة ثم الى الدولة المنتجة وصولا الى دولة النمو والرفاهية، وفي كل انواع القطاعات كل هذا التدخل يحتاج الى نفقات عامة لتثبيت دور الدولة في القطاعات التي يتدخل بها من اجل اشباع الحاجات الجماعية والسيطرة على النشاط الانتاجي وتطويره من ناحية وتوزيع ناتجه بشكل عادل وتحديد اثمان السلع والخدمات في مستويات معقولة تناسب القوة الشرائية لدخول افراد المجتمع من مختلف الفئات واحيانا اصبحت الدولة تدعم الانتاج دون غاية لتحقيق الربح في المفهوم الراسمالي وانما تحقيق ارباح تناسب ديمومة راس المال ودوران الاصول العاملة في العملية الانتاجية. وخاصة بعد ان توضح ان الانظمة الاقتصادية الراسمالية لا تحقق استقرار السوق، وان الازمات المالية مواكبة لها، وهذه الازمات الاقتصادية تخلق مشاكل عامة للمجتمع واستثماراته، لذلك باتت الدولة تحرص على ادراة النشاط الاقتصادي بنفسها حصرا على مجتمعها، ولكن في كل الاحوال هذا يؤدي الى تزايد الانفاق العام.

وفي نفس الوقت وبما انه لكل فعل رد فعل كذلك تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بافتتاحها المصانع والمشاريع يوفر فرص عمل كثيرة ومتنوعة مما

يؤدي الى زيادة الدخل القومي من الزيادة الحاصلة في الناتج القومي النقدي وهذه الزيادة تولد زيادة الاستهلاك على السلع والخدمات وفي نفس الوقت زيادة في المعروض باقتصاد السوق وبذلك لكي تشبع الدولة الحاجات العامة تقوم بزيادة الانفاق لازدياد عرض السلع والخدمات وفي نفس الوقت تستفاد الدولة من الضرائب المباشرة على الدخل وراس المال والضرائب غير المباشرة على التداول والاستهلاك.

هذا في حالة ان كل النفقات التي تقوم بها الدولة نفقات حقيقية منتجة، ولكن الدولة تنفق ايضا نفقات تحويلية لا تحصل من خلالها على مقابل نقدي او سلعي وانما لاهداف وغايات تم توضيحها في تقسيمات النفقات العامة، وقد تكون للدولة ايضا نفقات مظهرية كل هذا يؤدي الى زيادة حجم الانفاق العام.



شكل (1) يوضح الاسباب الاقتصادية كاحد الاسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة

ثانيا: الاسباب الاجتماعية.

ان العوامل الاجتماعية ايضا لها دور في التسبب بزيادة الانفاق العام كاسباب حقيقية حيث ان التطور الحاصل في علوم المعرفة والاتصالات بين افراد المجتمع ادى الى زيادة الوعي الثقافي وبدور تطور الوعي الاجتماعي والوعي السياسي لدى المجتمع ككل فكل هذا التطور ادى الى وعي افراد المجتمع باحتياجاته اللازمة على الدولة اشباعها كالعدالة الاجتماعية السياسية والاقتصادية. كتحقيق العدالة الاجتماعية في النفقات العامة لاشباع الحاجات وانشاء المصالح العامة لتقديم الخدمات وتوفير السلع الاساسية كدعم للدخول واعادة توزيع الدخل والثروة لازالة الطبقية الاجتماعية فكل هذا الوعي زاد من المطالب وتوفير هذه المطالب زاد من حجم الانفاق العام من قبل الدولة.

ادى الى زيادة حجم الانفاق العام من قبل الدولة



ادى الى مطالبة الدولة بحاجات متنوعة ومتجددة لاشباعها



ادى الى خلق التفاعل الاجتماعي وتولد وعي ثقافي واجتماعي وسياسي واقتصادي



فتح ابواب الوعي الثقافي وسبيل الاتصال والمواصلات

شكل (2) يوضح الاسباب الاجتماعية المؤدية الى زيادة حجم الانفاق العام

فتوسعت الحكومات في مجال الانفاق الاجتماعي، بشكل متنوع فمطالب الشباب تختلف عن مطالب واحتياجات الاطفال، وعن كبار السن، فكل فئة لها احتياجاتها تقوم الدولة باشباعها فالشباب مثلا يطالبون بانشاء الملاعب

الرياضية، وخفض حجم البطالة، وتنوع التعليم، والتامين الصحين، والكبار احتياجاتهم. خفض سن التقاعد مثلا وضمانات اجتماعية، ودور الرعاية الاجتماعية والمستشفيات وغيرها. بالاضافة الى متطلبات مجتمعات القرى والارياف، وكذلك تزايد عدد السكان في المدن وتوسع وكبر حجم المدن يقابلها التوسع في حجم الحاجات الجماعية اللازمة للدولة اشباعها كتوصيل خدمة الكهرباء والماء والاتصالات وفتح الطرق والجسور والمواصلات كل هذا التوسع الحاصل في نمو المدن ادى الى توسع حجم الانفاق العام كل تلك الحاجات من الحاجات الاجتماعية الجماعية الاساسية. كل هذا ادى الى زيادة حجم الانفاق العام من جراء الاسباب الاجتماعية.

ثالثا: الاسباب السياسية.

تعتبر العوامل السياسية من اهم الاسباب التي تؤثر في حجم النفقات العامة وتؤدي بالتالي الى زيادته وهذه العوامل قد تكون نتيجة لسياسة الدولة الداخلية او لعلاقتها مع دول العالم الاخرى والمنظمات الدولية لذلك تنقسم الاسباب السياسية الى اسباب داخلية واخرى خارجية:

أ- **الاسباب السياسية الداخلية**: وهي تتعلق بالسياسة الداخلية للدولة ومنها انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية وقد شجع ذلك على سن القوانين وذلك نتيجة سيطرة الاغلبية على الحكم بان تقوم المؤسسات العامة بتطوير مرافقها العامة وتغطيتها لكافة او غالبية المدن على اعتبار ان اشباع الحاجات العامة مسؤولية الدولة اتجاه مجتمعاتها. وان توفير الخدمات العامة للمواطنين هو اشباع حق من حقوق المواطنة.

بالاضافة الى ان انتشار النظم الديموقراطية، زاد من التنوع السياسي وزاد من انتشاره وهذا خلق تعددا سياسيا تتنافس في ما بينها وتحاول ارضاء الشعب وتقديم الخدمات له.بل اصبح لكل كيان سياسي برنامجا انتخابيا يعرضه على

افراد المجتمع لاختياره في تمثيل السلطة والمجتمع وانه سيقدم على اشباع حاجات اكثر لدى المواطنين في حالة فوزه بان يكون ممثلا عن المجتمع.

ب- **الاسباب السياسية الخارجية:** هي احد الاسباب الحقيقية لتزايد حجم النفقات العامة للدول وتكمن في ثلاث عوامل مهمة وهي :

1- ازدياد النفقات اللازمة لتامين القوات المسلحة سواء في داخل البلاد كتزويد القوات لحفظ الامن الداخلي والحالات الطارئة بمستلزماتها من الاليات الحديثة وشبكات الاتصال واجهزة المراقبة الارضية والجوية ومع توسع المدن وزيادة عدد السكان ازدادت هكذا نوع من النفقات العامة، وكذلك نتيجة التطور الحاصل في تكنولوجيا التسليح من سباق التسلح بالحديثة منها مما دفع الدول الى تخصيص مبالغ طائلة لتحديث وتطوير جيوشها بالمعدات والمهام والخبرات المتقدمة.

يضاف الى ذلك نوعية العلاقات الدولية القائمة بين كل دولة وجاراتها خاصة اذا كانت سلبية مما تدفع بالدول الى الاكثار من النفقات الحربية وكذلك ظهور الاحلاف العسكرية بين الدول وانضمام الدول للاحلاف التي تتطلب الكثير من النفقات سواء للتسليح او لخوض الحروب حيث ان الحروب لا تؤدي الى زيادة النفقات اثناء اشتعال المعارك وانما يمتد ويستمر الى تعمير ما دمرته المعارك والتعويضات المفروضة على الدول من المنظمات الدولية اضافة الى فوائد القروض العامة عندما تلجا الدول الى القروض في الحالات الاشتثنائية كايرادات غير عادية.

2- اتساع حجم العلاقات الدولية والدبلوماسية ومتطلبات التعاون الدولي بانشاء المنظمات الدولية والانظمام اليها وزيادة حجم الممثليات الدبلوماسية، وتقديم المنح والمساعدات كل هذا ادى

الى ازدياد حجم النفقات العامة واصبحت تشكل ضغطا كبيرا على ايرادات الدولة العادية.

رابعا: الاسباب التنظيمية الادارية.

ترتبط هذه الاسباب بزيادة حجم السكان في كل دولة مما يتطلب تقديم خدمات واشباع حاجات بحكم اكبر ومع زيادة السكان توسع حجم المدن مما تطلب انشاء ادارات جديدة او منظمات ومؤسسات جديدة لتواكب حجم التغير الحاصل لدى الجمهور مما تطلب ذلك زيادة التخصيصات المطلوبة لتلك الادارات والمرافق التابعة للوزارات فاصبح هناك تطورات في الهياكل التنظيمية افقيا مما تطلب من ذلك زيادة المستلزمات الادارية اللازمة لانجاز المهام المطلوبة، وكذلك زيادة عدد الموظفين الذين سيشغلون الملاكات الوظيفية الجديدة التي استحدثت جراء التوسع والتنوع في حجم الخدمات المقدمة. بالاضافة الى ان سوء الادارة في بعض دول العالم والفساد الاداري ايضا كلفت الدول الكثير من جراء هدر الاموال او عدم علمية التخطيط الاداري، او سوء تقدير الاداء. بحيث من الملاحظ ان عدم تقييم الاداء الاداري يجعل المنظمات تستوعب موظفين بعدد اكبر من حجم الخدمة المقدمة. كل هذه الامور الادارية كلفت الدول الكثير من النفقات وخاصة عندما تنفق هذه الادارات نفقات غير منتجة ومظهرية وتكون انتاجها اقل قيمة من نفقاتها.

وكذلك استخدام التكنولوجيا الحديثة في كثير من الادارات، وان اصبح بواسطتها ينجز الكثير من المهام ولكن ايضا اصبحت تكلف الدولة كثيرا من النفقات سواء لتامين التكنولوجيا وكذلك تحضير وتدريب وتطوير الاشخاص والبرامج التي يعملون عليها وقد يتطلب ذلك خبرات اجنبية بعقود باهظة النفقات.

خامسا : الاسباب المالية.

وتتلخص هذه الاسباب في التطور الكمي والنوعي في الايرادات العامة، فنتيجة التطور الحاصل في تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي. وتطور العلاقات الدولية وظهور المنظمات العالمية كمنظمة التجارة الدولية، وصندوق النقد الدولي. وظهور حقوق السحب الخاصة فيها. كل هذا ادى الى ازدياد حجم الايرادات العامة فنتيجة تطور اقتصاديات الدول وتطور علاقاتها ايضا فتحت الطريق للحصول على انواع القروض العامة الخارجية، فاصبحت الدول تلجا الى الاقتراض حتى في الحالات الطبيعية الغير استثنائية.

وكذلك نتيجة التطور العلمي التكنولوجي تطورت صناعات الدول وظاد انتاجها ونتيجة تطور العلاقات الدولية فتحت الاسواق وعقدت الاتفاقيات التبادلية التجارية، كل هذا فتح الافق في زيادة الايرادات وتولد فائض في الايرادات العامة مما دفع بالدول الى زيادة حجم النفقات العامة للجمهور ولتحديث وتطوير دولها.



المبحث الثاني
الاسباب الظاهرية لتزايد الانفاق العام

وهي تلك الاسباب التي تؤدي اتضحم ارقام الانفاق العام دون ان يقابلها زيادة فعلية في القيمة الحقيقية للنفقات العامة سواء من ناحية الكم والكيف في السلع والخدمات المستخدمة لاشباع حاجات عامة او حتى تحسين مستوى تلك الخدمات والسلع. وتحدث هذه الظاهرة في اي بلد معين. وهذه الاسباب هي:

1- انخفاض القيمة التبادلية للنقود.

من الملاحظ ان كمية السلع والخدمات المحصول عليها بوحدة نقدية واحدة قد اختلفت كثيرا عبر السنين الماضية. فلا شك ان القوة الشرائية الحالية لكل من الدينار والجنيه الاسترليني والدولار قد انخفضت كثيرا بالقياس الى ما كانت عليه قبل ثلاثين او اربعين سنة من الان.

وعندما تهبط قيمة العملات في قدرتها للحصول على الخدمات والسلع مما يتطلب ازدياد عدد الوحدات النقدية التي تدفع من قبل الدولة لتوفير الخدمات والسلع اللازمة لاشباع حاجات المجتمع. فتتكلف الدولة مبالغ طائلة لاشباع حاجات كانت اقل قيمة نقدية في السنين الماضية.

لقد بقيت وظيفة النقود كوسيط للتبادل ووحدة الحساب، واداة للدفع الاجل، ولكنها كمخزن للقيمة تغيرت تلك القيمة التبادلية في قوتها ويعزو لاسباب متنوعة ليس محل البحث في هذا المبحث.

2- استخدام طريقة الميزانية الاجمالية بدل الصافية.

لقد ترتبت على الانتقال من طريقة الميزانية الصافية الى طريقة الميزانية الاجمالية زيادة كبيرة في حجم النفقات العامة، ذلك ان استخدام طريقة الميزانية الصافية كانت تعطي الحق للادارات والهيئات التي تحصل على ايرادات عامة في خصم نفقات التحصيل بذلك لا توريد الى الميزانية العامة الا مبالغ صافية مما كان يؤدي الى ظهور النفقات العامة باقل من حقيقتها.

اما الان فان الميزانيات العامة تحضر باتباع طريقة الميزانية الاجمالية، او مبدا الناتج الاجمالي الذي تقيد بمقتضاه كل النفقات للادارات العامة وايراداتها دون اجراء اي مقاصة بينها في الميزانية، وقد ادى ذلك بطبيعة الحال إلى تزايد حجم النفقات العامة المعلنة بصورة ظاهرية[1].

وكذلك نتيجة التطور الحاصل في النظم المالية منذ النصف الثاني للقرن التاسع عشر فقد احدث هذا التطور زيادة ظاهرية في نفقات الدول. فعلى سبيل المثال كانت الدول فيما مضى تلجا الى نظام السخرة لتنفيذ جزء كبير من الاشغال العامة كشق الطرق وبناء الجسور والتحصينات وغيرها ومن ثم كانت هذه الاشغال لا تحمل الميزانية العامة اية اعباء مالية.

اما الان فان نظام السخرة قد الغي تقريبا في جميع دول العا لم لمنافاته لحقوق الانسان وكرامته وترتب على ذلك تنفيذ مثل هذه الاعمال اصبح يتطلب تخصيص الايرادات اللازمة مما يعني تزايد حجم نفقات الدولة ظاهريا.

3- اتساع اقاليم الدولة مع زيادة السكان[2].

ان اتساع اقليم الدولة بضم مناطق جديدة لها من شانه ان يؤدي الى زيادة

(1) د. محمد حسين الوادي – زكريا احمد عزام – مصدر سابق – ص 133. انظر ايضا د. منصور ميلاد – مصدر سابق – ص 40.

(2) منصور ميلاد يونس، مصدر سابق، ص60.

ظاهرية في مصروفاتها. واحيانا يكون الانظمام اختياريا او اجباريا حيث تحقق هذا مرات عديدة نتيجة لعمليات الاستعمار او ضم الاراضي بقوة الحروب الا ان هذا السبب اصبح قليل الاهمية في الوقت الحاضر بسبب تحريم ضم الاراضي بالقوة. وحتى ان اتساع حجم الدول كحالات الوحدة الادارية بين الشعوب كالوحدة المصرية السورية سنة 1958 والوحدتين الالمانية بين المانيا الديموقراطية والغربية 1990 من شأنها احداث زيادة ظاهرية في حجم النفقات العامة للدول.



المبحث الثالث
ترشيد الانفاق العام

ان المقصود بترشيد الانفاق العام، هو ان يتم توجيه النفقات توجيها سليما لتحقيق اهدافها على احسن وجه ممكن والحيلولة دون اساءة استعمالها وتبذيرها في غير اغراض المنفعة العامة[1].

وكان ليون ساي احد رواد الفكر الاقتصادي يقول (ان الانفاق العام الامثل هو الاقل مقدارا وافضل الضرائب اكثرها انخفاضا، وبعكس ذلك يرى البعض ان الانفاق العام فيه منفعة محققة لانه يؤدي الى انجاز المشاريع ومن ثم ايجاد وتوفير فرص عمل جديدة بالاضافة الى خلق الرخاء والرفاهية. والواقع ان كلا الرايان على اطلاقهما خطا، فالقول بان الانفاق العام غير منتج مجافي للحقيقة لان الانفاق العام يعد منتجا متى ما ادى لخلق خدمات نافعة. وبالمثل فان القول بانه نافع دائما قد يجانب الصواب لان زيادة حجم الانفاق العام قد لا تتحقق الا على حساب نقصان حجم الانفاق الخاص، اي انها تؤدي لتحويل جزء من الانفاق الكلي ومن عناصر الانتاج من اتجاهاتها الاصلية[2].

اي ان زيادة الانفاق للقطاع العام لا يستحوذ على ما يقدمه القطاع الخاص. وبدون تغطية انتاج القطاع الخاص. حيث ان الانفاق العام الامثل يتحقق بتحقيق تساوي المنفعة الحدية الاجتماعية مع التكلفة الحدية الاجتماعية. ويقصد بالمنافع الحدية الاجتماعية مقدار الكسب الذي يعود على افراد المجتمع

(1) د. منصور ميلاد يونس – مصدر سبق ذكره – ص 47.
(2) د. منصور ميلاد يونس، نفس المصدر أعلاه، ص 47.

من جراء النشاط العام اما التكلفة الحدية الاجتماعية فانها مقدار ما ضحى بها نتاج القطاع الخاص من جراء قيام الدولة بالنشاط[1].

وفي ذلك اورد بعض رواد الفكر المالي العام ان الحد الامثل للانفاق العام الامثل يتحقق حيث تتعادل المنفعة الحدية للنفقات العامة مع التكلفة الحدية لهذه النفقات اذا ما بقيت في يد الافراد وانفقتت كدخول لهم. ويرى اخرون ان تستمر الدولة في زيادة النفقات العامة الى الحد الذي تتساوى عنده التضحية الحدية المترتبة على فرض الضرائب مع المنفعة الحدية التي تولدها النفقات العامة، ولكن هذا صعب التطبيق بسبب صعوبة استكشاف وتجميع تقديرات الافراد للمنافع العامة وذلك لبيان حجم الانفاق وكيفية توزيعه[2].

وقد حاول الكثير من رواد الفكر المالي العام وضع معايير معينة يمكن على اساسها تحديد الحجم الامثل للانفاق العام وامام الاختلاف حول هذه المعايير وصعوبة وضعها موضع التطبيق فان من الافضل تحديد بعض الضوابط العامة التي من الضروري ان تاخذ بها الاجهزة العامة في اعتبارها وان التنفيذ بها يمكن ان يحقق اكبر منفعة اجتماعية باقل قدر من الانفاق العام، واهم هذه الضوابط هي:

1- قبل الانفاق العام من الضروري وضع دراسة شاملة ومسح عام للوصول من خلال ذلك الى تحديد اولويات الانفاق العام بحسب القيمة الأهمية الاقتصادية للخدمات المطلوبة عند افراد المجتمع، وتقدم الخدمات لاشباع الحاجات حسب الاهمية النسبية، فاقامة محطة لتوليد الطاقة افضل من استيراد ادوات ترفيهية او بناء مدينة

(1) د.عادل فليح العلي - مصدر سابق - ص 53، راجع د. منصور ميلاد يونس - ص 49، راجع د.عبد الكريم صادق بركات.حامد عبد المجيد دراز - علم المالية العامة - مؤسسة شباب الجامعة - الاسكندرية - مصر- 1971 ص 220

(2) د. منصور ميلاد يونس - مصدر سابق - ص 48.

رياضية، طبعا لا يعني ذلك ان المدينة الرياضية والادوات الترفيهية عديمة الفائدة ولكنها نسبيا اقل قائدة من الحاجات الاساسية المطلوبة.

2- الابتعاد ما امكن من النفقات غير المنتجة، او التي تكون انتاجيتها ضعيفة، والمشاريع المظهرية التي لا تشبع حاجات المجتمع، والتركيز على المشاريع التنموية لاحداث تنمية اقتصادية وصولا الى النمو وعدم الاعتماد على حالة نمو من مورد طبيعي اقتصادي كالنفط والغاز، لانه مورد غير متجدد وفي كثير من دول العالم سينضب هذا المورد عندما تكون تكلفة استخراجه اعلى من سعره السوقي، او في حالة اختراع بدائل للطاقة، وكذلك الاعتماد بالاستثمار في المورد البشري لتاسيس راس مال فكري لا ينضب تتناقله الاجيال ويكون مصدرا اساسيا لاحداث التنمية المشبعة للحاجات بشكل عام.

3- بما انه تفرض الضرائب على كافة افراد المجتمع فمن الضروري توزيع النفقات العامة توزيعا عادلا بين مختلف مدن ومناطق الدولة حتى يتم الاستفادة من النفقات بشكل عادل وعام.

4- ضرورة تقييم الاداء المصاحب للانفاق العام في مؤسسات الدولة واستخدام الاساليب الحديثة في تقييم الاداء، وذلك للتاكد بان قيمة الاداء توازي قيمة النفقات في القطاع العام.

5- ضرورة فرض رقابة فعالة على كل عمليات الانفاق وذلك للتاكد من صرفها في المجالات المخصص لها وفي حدود القوانين واللوائح، وفي غياب كل اسراف وتبذير او اختلاس

6- ضرورة تلافي التعارض الحاصل في تادية الخدمات العامة بوظيفة التنسيق الاداري ومثال ذلك ما يحدث بعد اتمام تعبيد الطرق من قيام شركات توزيع الكهرباء او الصرف الصحي او الهاتف او المياه

من اعمال حفر لمد شبكاتها مما يحمل الخزانة العامة مصاريف اضافية ويعطل السير العادي للمرافق العامة.

ويتم التنسيق الناجح من خلال التخطيط الكلي في انجاز مشاريع تقديم الخدمات العامة وتنظيم الاتصال الاداري بين الجهات العامة القائمة على انجاز المشاريع وتفعيل نظام التكامل الاداري في انجاز المهام العامة باعتبار الجهات العامة تكمل بعضها البعض في اشباع الحاجات العامة.



الباب الثاني

الايرادات العامة

مقدمة ان الغرض الاساسي التقليدي للايرادات العامة في الدولة الحارسة كانت هي تغطية النفقات العامة للجهات العامة التي تؤدي دوراً سيادياً في حفظ الامن والسلم والعدالة ومع تغير اتجاه الدولة الى المتدخلة في النشاط الاقتصادي اصبحت الايرادات العامة اداة من ادواة تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وانتقال الدولة من الدولة المتدخلة الى الدولة المنتجة واتساع نطاق وظائفها وزيادة نفقاتها حتم ضرورة زيادة ايراداتها، فالدولة مؤسسة كبيرة لاتنام فهي تنفق الاموال ليلاً ونهاراً لاشباع الحاجات العامة من خلال تقديمها للخدمات والسلع المتنوعة، فمن اين تأتي الدولة بالاموال لتغطية نفقاتها. مع العلم أنها تتحصل على الأموال ليلا ونهارا أيضا طول أيام السنة.

فمع تطور الدولة وتطور نفقاتها الى الزيادة تطورت معها نظرية الايرادات العامة فالايرادات العامة التقليدية كالضرائب والرسوم لم تعد تكفي لتغطية نفقاتها ولذلك طورت الدولة انواع اخرى من الايرادات العامة كالثمن العام كايرادات عادي والقروض العامة والاصدار النقدي الجديد كايرادات غير عادية.

وعليه (فالايرادات العامة): هي مجموع المبالغ النقدية او الاموال التي تحصل عليها الدولة من خلال الاشخاص العامة لغرض تغطية النفقات العامة، ووضع السياسة المالية للدولة موضع التنفيذ.

الفصل الاول

تقسيم وانواع الايرادات العامة

تقسم الايرادات العامة للدولة الى عدة انواع ومن عدة نواحي:

المبحث الأول

أنواع الإيرادات

المبحث الثاني

ايرادات املاك الدولة

المبحث الثالث

الثمن العام (ثمن منتجات الدولة)

المبحث الرابع

الرسم العام

المبحث الأول

أنواع الإيرادات

1- ايرادات اجبارية وايرادات اختيارية.

من حيث عنصر الاجبار والاختيار في تحصيل الدولة لايراداتها فنلاحظ مايلي:

أ- **الايرادات الاجبارية**: وتشمل **الضرائب العامة** فعنصر الاجبار فيها قانوني فقط.

والرسوم العامة: فعنصر الاجبار فيها قانوني ومعنوي.

الغرامات: فعنصر الاجبار فيها قانوني.

مقابل التحسين: فعنصر الاجبار فيها قانوني.

التعويضات: عنصر الاجبار فيها قانوني.

ب- **الايرادات الاختيارية**: وتشمل:

القروض العامة الداخلية والخارجية.

الاصدار النقدي الجديد.

الهبات والعطايا والمنح.

اليانصيب.

الثمن العام (ثمن منتجات الدولة من سلع وخدمات).

2- ايرادات الدولة العادية والغيرعادية.

أ- **الايرادات العادية**: تتداخل فيها الايرادات الاختيارية والاجبارية. وهنا يتم تصنيفها من ناحية تحصل الدولة عليها بشكل شهري او سنوي او حتى يومي فهي تمتاز بالاستمرار والتجدد والانتظام الدوري والتكرار وهي ايرادات جارية، وتشمل: الضرائب العامة، الرسوم العامة، الثمن العام والغرامة وهي تغطي النفقات العامة العادية.

ب- **الايرادات غير العادية او غير الاعتيادية**: وهي تتحصل او تلجأ الدولة اليها في الحالات الاستثنائية بمعنى لاتتميز بالدورية والتكرار والانتظام في الموازنة العامة وتشمل: القروض العامة الداخلية والخارجية، والاصدار النقدي الجديد، وهي تغطي عادة النفقات غير العادية (الاستثنائية او الرأسمالية).

3-الايرادات الاصلية والايرادات المشتقة.

أ- **الايرادات الاصلية**: هي التي تحصل عليها الدولة من املاكها مثل الثمن العام.

ب- **الايرادات المشتقة**: هي التي تستقطعها الدولة من ثروات الاخرين كالضرائب العامة.

ونوضح بشئ من التوضيح مجمل انواع الايرادات العامة، مثل: الضرائب العامة، الرسم العام، الثمن العام، الغرامات، القروض العامة، الاصدار النقدي الجديد.

أ- **الضرائب العامة**: اهم ايرادات الدولة العامة العادية تتكرر بأنتظام، تفرض جبراً على الدخول والارباح الناتجة من رأس المال وتعتبر ضرائب مباشرة. وتفرض على تداول السلع والاستهلاك وتعتبر

ضرائب غير مباشرة. وتتميز بالاجبار القانوني فقط وتدفع بدون مقابل، وانما مساهمة في دفع الانفاق العام وتنفيذ السياسة العامة للدولة.

ب- **الرسوم العامة**: احدى ايرادات الدولة العادية تتميز بالتكرار والدورية تفرض جبراً، اي يوجد فيها عنصر اجبار قانوني ومعنوي، يدفع الافراد الرسوم للدولة بمقابل انتفاعهم بخدمة تحقق لهم نفعاً عاماً وخاصاً في آن واحد.

ج- **الثمن العام**: احدى ايرادات الدولة العادية، وهي ثمن المنتجات العامة التي تنتجها الدولة من سلع وخدمات ومن املاك الدولة الخاصة (الدومين الخاص) وتتميز بالدورية والانتظام وهي من الايرادات الاختيارية فالافراد احرار في اقتناء او شراء منتجات الدولة وخاصة تلك التي تكون في مجال سوق المنافسة الاحتكارية وتتميز بالمنافسة في اقتصاد السوق.

د- **الغرامات**: احدى ايرادات الدولة الاجبارية ويتميز فيها عنصر الاجبار القانوني والمعنوي وهي من الايرادات العادية التي تتميز بالتكرار على مدار العام، ولكن لاتعتمد عليها الدول كثيراً لانها تختفي وتتضاءل اذا ارتبطت بقانون مشدد. فالغرامة عقوبة مالية ليس الغاية منها جلب ايراد لخزانة الدولة وانما معاقبة المخالفين.

هـ- **القروض العامة**: وهي احدى ايرادات الدولة الاختيارية والغير عادية حيث لاتتميز بالتكرار والدورية وانما تلجأ الدولة اليها في حالة الظروف الاستثنائية التي تتطلب من الدولة اموالاً كثيرة كنفقات الكوارث الطبيعية او الحروب او في انشاء مشروع استثماري عملاق كبناء محطة للطاقة باستخدام المفاعل النووي،

او انشاء السدود العملاقة، او اطلاق قمر صناعي للفضاء، وقد تفرض جبراً في القروض الداخلية احياناً.

و- **مقابل التحسين:** وهي احدى ايرادات الدولة الاجبارية لاتتميز بالتكرار والانتظام تفرضها الدولة على اصحاب العقارات التي ترتفع اسعارها جراء تقديم خدمة معينة عامة لهم من قبل الدولة.

الاصدار النقدي الجديد.

وهي احدى ايرادات الدولة الاختيارية عندما تمر الدولة بظروف استثنائية تلجأ الى اصدار الاوراق النقدية المصرفية وفق قواعد الاصدار العالمية مع توفر غطاء للعملة وعلى ان تكون الدولة عضوة في صندوق النقد الدولي، وفي حالة العكس تواجه الدولة حالة تضخم وتدهور قوة عملتها الشرائية.

وعموماً ان الدولة لاتعتمد على مصدر واحد للايرادات العامة وسبب أو مرد ذلك في عاملين اثنين:

العامل الاول: يتعلق بديمومة مرونة واستمرار الايرادات، بمعنى ان للدولة القدرة على زيادة ايراداتها بكل سهولة كلما دعت الحاجة لذلك، وان هذا التنوع في مصادر الايرادات يساعد الدولة في ذلك.

اما اذا كانت الدولة لها مصدر واحد من الايرادات تعتمد عليها في تمويل نفقاتها العامة مثلاً كضريبة الدخل فأن الدولة ستفقد تلك المرونة حيث لاتستطيع ان تفرض ضريبة الدخل مرتان لزيادة ايراداتها، وحتى ان فعلت فأن ذلك سيشكل عبئاً ثقيلاً على افراد المجتمع يستحسن تجنبها.

العامل الثاني: له علاقة بنوع الخدمات التي تقدمها الدولة، فالخدمات التي تؤديها الدولة متنوعة، وهي تختلف باختلاف الحاجات العامة التي تقوم الدول

باشباعها وهذه الحاجات العامة تقسم الى نوعين اثنين[1].

1- الحاجات العامة غير القابلة للاحتكار أو لاستبعاد أي فرد من أفراد المجتمع منها.

وتتمثل في الحاجات الاساسية الجماعية مثل حاجة الحماية ضد العدوان الخارجي وحاجة السلم والامن الداخلي وتسمى هذه الحاجات بالحاجات الجماعية الاولية وتتميز بالخصائص التالية:

أ- انها لايجوز تجزئتها اي من غير الممكن تحديد نصيب كل فرد منها وبالتالي لايمكن تحديد ثمناً لها.

ب- لايمكن ترك اشباعها للماليات الخاصة او للقطاع الخاص كونها تهدف الى الربح وليس لها سلطة سيادية عامة وامكاناتها لاتتحمل نفقات عامة، بالاضافة انها لاتخضع للقانون العام، وقد يجوز ان تسيئ استعمال الاموال وبعض الصناعات والنقطة الاساسية انها ليست مختارة من الشعب كونها فئة تهتم بالمصالح الخاصة.

ج- لايشترط دفع ثمن للحصول عليها واشباعها، ولايمكن استبعاد احد افراد المجتمع من الاستفادة منها سواء ساهم في تمويلها ام لم يساهم.

ونظراً لاهمية هذه الخصائص فانه يتحتم على الدولة ان تقوم بها واشباعها كما يتم تمويلها بشكل اساسي بالضرائب العامة وبقية الايرادات العامة.

2- الحاجات القابلة للتجزئة.

يوجد عدد كبير من الحاجات التي من الممكن تجزئة الطلب والعرض عليها، اي يمكن تقدير قيمة مايحصل عليه كل فرد منها، ومثالها المواصلات، الكهرباء، الهاتف، التعليم، والصحة، وهذه الحاجات تتميز بدورها ببعض الخصائص

(1) د. منصور ميلاد يونس - مرجع سابق - ص54.

اهمها:

أ- **ان** عنصر النفع الخاص يبدو اكثر وضوحاً من عنصر النفع العام في حالة الحاجات ذات الطبيعة التجارية ولذلك يطلق على المقابل الذي تحصل عليه الدولة من اجل اشباعها مصطلح (الثمن العام) وبالعكس فان عنصر النفع العام يبدو اكثر وضوحاً ولايقل قوة عن عنصر النفع الخاص في حالة الخدمات شبه التجارية التي تحرص معظم الدول على تقديمها ويطلق على المقابل الذي تحصل عليه الدولة من اجل اشباع هذه الحاجات اصطلاح (الرسم).

ب- يمكن تحديد ثمناً لها بسبب امكانية تقدير مايعود على كل فرد منها، وكذلك يمكن استبعاد من لايدفع الثمن من الاستفادة منها. والحاجات التجارية مثل (الكهرباء والهاتف) والحاجات شبه التجارية مثل (التعليم والصحة) وتحديدها بشبه تجارية او غير ذلك يعتمد على النظام السياسي المتبع في اية دولة.

اذن اهم انواع الايرادات العامة تتمثل في:

1- الضرائب العامة.

2- الرسوم العامة.

3- الاثمان العامة.

4- مقابل التحسين - هذه كأيرادات عادية.

اما كأيرادات غير عادية فتتمثل في:

1- القروض العامة.

2- الاصدار النقدي الجديد.

وهناك بالاضافة الى هذه الانواع توجد ايرادات اخرى ولكنها قليلة الاهمية

نذكر منها:

1- الغرامات.

2- الهبات.

3- اليانصيب.

4- التعويضات.

مهما تنوعت ايرادات الدولة تبقى الضرائب العامة اهم الايرادات العامة للدولة وفي نفس الوقت ان نسبية الايرادات العامة تختلف بين الدول ويعزى هذا الاختلاف على النظام السياسي والايديولوجية المتبعة، فنلاحظ ان ايرادات الدولة من املاكها (الدومين الخاص)[1] تعتبر مورداً قليل الاهمية في الدول الرأسمالية لان القاعدة في تلك الانظمة هي الملكية الخاصة لانظمة الانتاج، حيث ان هذه الايرادات تمثل مورداً مهماً في الدول التي تسير على الايديولوجية والنظام الاشتراكي.

ونذكر بعض انواع الايرادات الاخرى التي لاتعتمد عليها الدولة كثيراً:

1- **الغرامات**: ان الغرامة هي في الاصل عقوبة مالية تصدر من جهة عامة لجهة خاصة وتفرض غالباً على مرتكبي المخالفات القانونية والنظام العام. وهذه تحدث في كل دول العالم لان عقول البشر فيما تحتويه من وعي وثقافة ليست متساوية، ولو تساوى عقول البشر لانعدمت المخالفات للنظام العام، وكذلك لو ارتبطت الغرامة بقانون مشدد ايضاً لاختفت المخالفات ثم الغرامات، مثلاً لو كان عقوبة المخالفة المرورية للاشارة الضوئية قليلة جداً لازدادت المخالفات اما اذا كانت

(1) المقصود بالدومين: المجال او الميدان، واما (الدومين الخاص) فيعني ممتلكات الدولة الخاصة من المجال الصناعي، او العقاري والزراعي والاستخراجي، والمالي، والتجاري. اما (الدومين العام) فليس محل بحث رواد الفكر من جانب جلب الايرادات فعلى العكس الدولة هي التي تنفق الاموال على الدومين العام، مثل الإنفاق العام على الطرق العامة، والجسور، وغيرها.

العقوبة المالية عالية جداً لاختفت المخالفات.

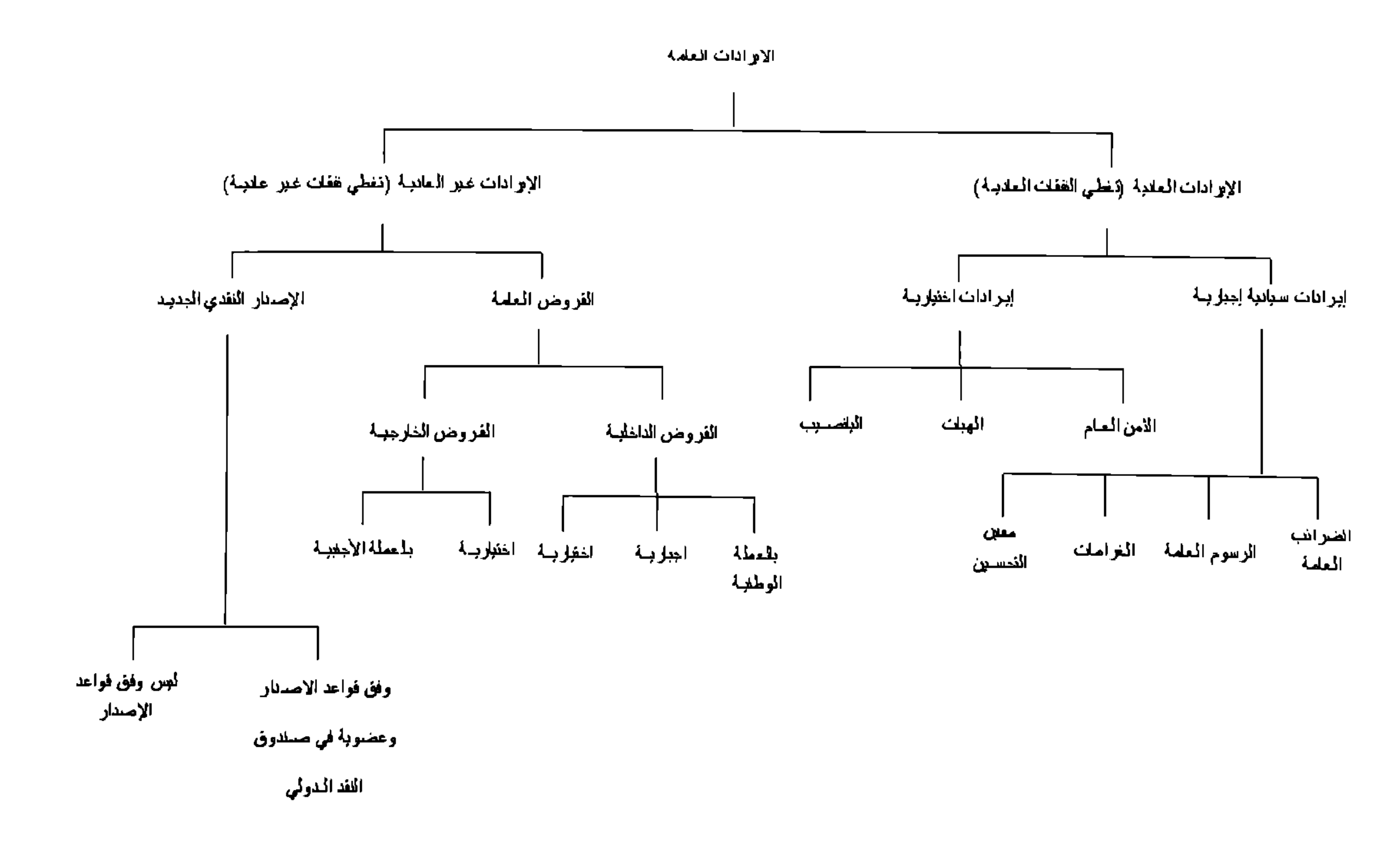
اذن الغرامة عقوبة مالية تفرض على مرتكبي المخالفات القانونية وليس الغاية منها ان تحصل الدولة على ايرادات وانما معاقبة المخالفين للقوانين العامة وكلما ارتبطت الغرامة بقانون مشدد لاختفت الغرامة.

2- **الهدايا والهبات**: وهي ماتحصل عليها الدولة او غيرها من الهيئات والاشخاص العامة من منح وتبرعات او هدايا سواء من مواطني الدولة او مواطني دول اخرى، كما قد تكون منحاً من منظمات دولية. وقد تحدث في مناسبات وطنية او حالات استثنائية.

3- **التعويضات**: تصلح ان تقدمها الدولة لجهة او دولة اخرى وهنا تعتبر نفقات وهذا ليس محل دراستنا، اما في حالة تحصل الدولة على تعويضات كايرادات فهنا محل البحث، والتعويضات هي ماتتحصل عليها الدولة من الداخل او من الخارج مبالغ مالية نتيجة لارتكاب الغير افعال اضرت بها، وتصدر التعويضات بقوانين عامة عندما تتحصل عليها الدولة من داخل اراضيها، وتصدر بقوانين دولية من منظمات دولية عامة في حالة تحصل الدولة عليها من الخارج نتيجة تعويضات عن عدوان عسكري او تعويضات حروب او افعال اضرت بصالحها.

4- **اليانصيب العام**: أيراد من ايرادات الدولة، تنظمه الدولة واحياناً هناك دول تنظم دورات اليانصيب على مدار السنة او موسمية مرتبطة بالمناسبات او المهرجانات الرياضية او الثقافية او الفنية.

شكل (3) الإيرادات العامـة للدولـة



المبحث الثاني
ايرادات املاك الدولة

تنقسم املاك الدولة الى دومينين اثنين بمعنى (مجالين) او (ميدانين) حيث معنى مصطلح الدومين هو المجال او الميدان، وهما:

1- **الدومين العام (ممتلكات الدولة العامة)** وهي التي تتحصل الدولة منها على ايرادات عامة وتخضع لاحكام القانون العام.

2- **الدومين الخاص (ممتلكات الدولة الخاصة)** وهي التي لاتتحصل منها الدولة على ايرادات متنوعة وتخضع لاحكام القانون الخاص وفقاً لطبيعتها الاقتصادية.

وبما ان مجال البحث هو (الايرادات العامة) فسيتم التركيز على الدومين الخاص في هذا المبحث.

(الدومين العام) ممتلكات الدولة العامة

عندما نقول الدومين العام فهي مجموعة الاموال التي تملكها الدولة او احدى الاشخاص الاعتبارية العامة اشخاص القانون العام ذو الشخصية الاعتبارية العامة ممثلة باحدى مؤسسات الدولة العامة ملكية عامة والمخصصة للمنفعة العامة بحكم القانون وبحكم طبيعتها او بأرادة السلطة العامة النابعة من تشريعات افراد المجتمع المتمثلة بالسلطة التشريعية، وتخضع لاحكام القانون العام[1].

(1) د. عادل فليح العلي - مصدر سابق - ص79.

ولكي تتوفر العمومية من الضروري توفر شرطان اساسيان لثبوت صفة العمومية على مال وهما[1].

أولاً: ان تكون الاموال مملوكة للدولة وتحت سلطتها ممثلة باحدى الهيئات او المؤسسات العامة او الاقليمية (البلديات) او المحافظة وفق الهيكل التنظيمي لمؤسسات الدولة. وهذا لايوفر ايرادات للدولة بل العكس تستنفذ الايرادات، اي الدولة تنفق عليها وتتكبد المصاريف المتنوعة.

ثانياً: ان تكون هذه الاموال العامة كممتلكات مخصصة للمنفعة العامة، بحكم طبيعتها، وعليه لاتثبت صفة العمومية على الاموال التي تستهدف الادارة من تملكها مايهدف اليه القطاع الخاص والماليات الخاصة اي تحقيق الربح[2].

ومن امثلة الاموال العامة، الطرق العامة، المتنزهات العامة، الجسور، السدود، المباني العامة وغيرها. وقد أخضعت الدولة الاموال العامة لاحكام القانون العام وقد حماها القانون ومن اوجه الحماية التي احيطت بها الاموال العامة.

1- عدم جواز التصرف بالاموال العامة الا من قبل الاشخاص العامة اشخاص القانون العام وليس اشخاص القانون الخاص.
2- عدم جواز الحجز عليها او على جزء منها او الاضرار بها او تملكها بالتقادم، او استغلالها لمنافع خاصة.

وقد نظم القانون العام الذي يحكم الانتفاع من الملكيات العامة ووضع ثلاثة قواعد اساسية تتبع بالانتفاع من المرافق العامة وهي:

1- ان المواطنين لهم الحرية في استعمال الاموال العامة وهذه الحرية نابعة من الحريات الاساسية العامة وفق القانون العام في دون اذن وترخيص مسبق.

---

(1) د. منصور ميلاد يونس – مصدر سابق – ص64.
(2) د. منصور ميلاد يونس – مصدر سابق – ص64.

2- مساواة المواطنين عند استعمالهم لهذه الاموال دون فوارق اجتماعية او وظيفية.

3- مجانية الاستعمال لهذه الاموال من قبل المواطنين وبدون اي مقابل مالي.

وعلى ماتم ايراده فانه لاتحصل الدولة على ايرادات عامة من الدومين العام بل على العكس فالدولة تقوم بالانفاق العام على الممتلكات العامة المخصصة للنفع العام فالدولة تقوم باصلاح وصيانه توسع الطرق والجسور والمتنزهات العامة والموانى والمطارات وغيرها من ممتلكات الدولة العامة. وتبقى هناك حالات استثنائية في بعض بعض الدول بان تحصل الدولة على مقابل نظير انتفاع الافراد بالمرافق العامة على شكل رسم عام، وهذا غير مطابق لعدالة استخدام الملكية العامة.

الدومين الخاص (ممتلكات الدولة الخاصة)

يمثل الدومين الخاص مجموع الاموال التي تملكها الدولة وغيرها من اشخاص القانون العام الاعتبارية ملكية خاصة تخضع لاحكام القانون الخاص. بقصد الحصول على ماتنتجه هذه الاموال من ايرادات وهذا نفس الغرض الذي يستهدفه القطاع الخاص من تملكهم للاموال بغية تحقيق الربح في ضوء المنافسة في اقتصاد السوق.

ومثال ذلك المصانع التابعة للدولة، الاراضي الزراعية والغابات والمناجم وحقول الغاز والنفط والمشاريع المنتجة للخدمة، والمؤسسات التجارية لبعض السلع والخدمات كدومين تجاري واسواق الاوراق المالية كدومين مالي.

ودائماً ان الدومين الخاص كمجال او ميدان لخلق الايرادات العامة للدولة هي مجال اهتمام رواد الفكر المالي العام. والشكل رقم (4) يوضح تفصيلات

الدومين الخاص مجال الاهتمام.

1- الدومين الصناعي.

يحتوي الدومين الصناعي الكثير من المشروعات المتوسطة والكبيرة الحجم والتي تشكل قيمة ايراداتها جزءاً مهماً من ايرادات الدولة العامة مثل الصناعات البتروكيمياوية، والطاقة كالغاز الطبيعي، ومصاهر الحديد والصلب، والالمنيوم، ومعامل الاسمنت، والاطارات، والبطاريات، ومختلف المعدات والمكائن والالات لمختلف القطاعات، وهنا تعمل الدولة في ضوء المنافسة في سوق المنافسة الاحتكارية، وبعض صناعاتها تكون في سوق احتكار القلة، مثلاً لاتزيد عدد المصانع عن اصابع اليد مثل صناعة السيارات، والسفن، والقطارات وغيرها من الصناعات، وقد تحتكر الدولة بعض الصناعات النموذجية احتكاراً بحتاً بحيث لاتوجد الا منتج واحد وسلعة واحدة فريدة من نوعها وهنا يكون الاحتكار ايجابياً لصالح المجتمع، وذلك ان الدولة لاتترك بعض الصناعات للقطاع الخاص خوفاً من ان يسيئ استعمالها، لمخاطرها، كالصناعات الحربية او ان يتم استغلالها من قبل القطاع الخاص الهادفة لتحقيق الربح كصناعة خدمة الكهرباء، والاتصالات، والسدود، والمواصلات كالسكك الحديد، حيث نلاحظ ان هناك صناعات تقوم الدولة بها كالسكك الحديد ويكون ايراداتها ضعيفة وباجور زهيدة والدولة لاتحقق منها الا ربحاً بسيطاً وذلك لديمومة رأس المال ودورانه والغاية من هكذا نوع من الخدمات المنتجة وخاصة في الدول الشاسعة الاراضي والمدن المتباعدة هو هدف اجتماعي تهدفها الدولة هو خلق التواصل الاجتماعي والتفاعل بين المدن هذا مثلاً في خدمة السكك الحديد، اما صناعة خدمة الكهرباء التي تغطي ارجاء الدولة وبطلب متزايد فان الدولة لاتستطيع تركها للقطاع الخاص وذلك للاسباب التالية:

أ- ان القطاع الخاص يهدف لتحقيق الربح بينما الدولة تهدف لتقديم

الخدمة العامة لاشباع الحاجات العامة.

ب- ان القطاع الخاص لايملك الامكانيات المادية، والفنية، والادارية، والخبرة المتراكمة، ومراكز البحوث والتطوير والتدريب مثلما تملكه الدولة.

ج- ان الدولة تخطط لسياستها العامة وفق تخطيط مركزي غير هادف للربح وانما لاشباع الحاجات التي تخطط لها مجالسها التشريعية المنتخبة من الشعب بينما القطاع الخاص فئة اجتماعية على هيئة شركات تأسست على رأسمال مساهمين يهدفون لتحقيق الارباح وتنمية رؤوس اموالهم المستثمرة في المشاريع الخاصة.

وفي نفس الوقت ان الدولة تنشئ صناعات للتصدير الخارجي غايتها الحصول على العملات الاجنبية الصعبة لدعم ميزان مدفوعاتها من العملات الاجنبية. وفي نفس الوقت تنشئ الصناعات المحلية لاشباع الحاجات والاقلال من الاستيراد للسلع وخروج العملة الاجنبية من البلاد، وفي نفس الوقت لتنميط اذواق المستهلكين على الصناعات الوطنية المحلية، وفي نفس الوقت تدعم هكذا صناعات منها حتى في القطاع الخاص. وتدعم المهن والحرف التراثية لعدم اندثارها، وفي نفس الوقت الدولة تدعم القطاع الخاص للرفع من مستواه، وهي تستفاد من الضرائب والرسوم التي يدفعها القطاع الخاص نتيجة زيادة وتطور انتاجها.

لقد اصبحت الدول تولي اهتماماً خاصاً للدومين الصناعي نظراً لضخامة حجم الايرادات العامة المتحصل منها.

2- الدومين العقاري.

ان ممتلكات الدولة العقارية تضم اساساً ما على سطح الارض ومافي باطنها. فممتلكاتها على سطح الارض تتكون من الاراضي بشكل عام سواء

المزروعة منها وما تم استصلاحه للزراعة والمزارع النموذجية والغابات والمباني والمساكن والبحيرات، اما في باطن الارض يسميه قسم من الرواد الدومين الاستخراجي[1].

فهو يضم حقول النفط والغاز ومناجم الفحم والفوسفات والكبريت العضوية منها وغير العضوية، ومناجم المعادن وغيرها، وان قامت بتأجيرها ولكن تبقى ملكيتها للدولة بامتياز. لقد كانت الاراضي في العصور الوسطى اهم مصادر الايرادات للدول، ولكن نمو وظائف الدولة وتدخلها بالنشاط الاقتصادي وانتقالها من الدولة الحارسة الى المتدخلة ثم الى الدولة المنتجة ازداد في قيمة الاراضي وانتاجيتها وخاصة عند تخصيصها للدومين الصناعي ولاحدى المشاريع الاستثمارية العملاقة سواء للقطاع العام او الخاص او المختلط.

وفي نفس الوقت استفادت الدولة من تخصيص الكثير من الاراضي للمواطنين وتوزيعها عليهم بعد استصلاحها وخاصة ان الدولة تستفاد اخيراً بعد ان يزرعوها ويحصدون ويبيعون منتجاتهم ستستفاد من الضرائب التي ستحصل عليها منهم خاصة ان الافراد مصلحتهم الخاصة تدفعهم الى العناية اكثر بما يمتلكونه من الاراضي فتزداد خصوبتها ويزداد انتاجها على مر الاعوام ويزداد تبعاً لذلك الناتج القومي والدخل القومي.

ومع ذلك فأن الدول تحتفظ استثناءاً بملكية بعض الاراضي، سواء بشمولها بالتخطيط العسكري او المدني.

وفي بعض الدول تبلغ مساحة الغابات ملايين الهكتارات فتستفاد منها الدول اما لغايات السياحة وبناء المنتجعات الرياضية والعلاجية وماتحتويه من شلالات وعيون ماء طبيعية. او تستفاد من اخشاب الاشجار وفي نفس الوقت لسهولة تجددها بغرسها، وتمتلك الدولة المباني والمساكن، وخاصة التي تابعة

---

(1) د. عادل فليح العلي – مصدر سابق – ص81.

منها لوزارة الاوقاف والعتبات المقدسة، وغالباً ما تخصص المساكن التي تملكها لذوي الدخل المحدود وبايراد محدود. وفي نفس الوقت لغايات اجتماعية اكثر مما هي اقتصادية تقوم اغلب البلدان ببناء المساكن من اجل حل مشكلة السكن الناتج من ارتفاع معدل النمو السكاني او الهجرة من الارياف الى المدن او لدعم محدودي الدخل وذلك تلافياً للمشاكل الاجتماعية وفي هذه الحالة فان هذا الدومين يستنزف جزءاً من ايرادات الدولة ولاهداف ضرورية.

3- الدومين التجاري.

واساس هذا الدومين يعتمد على الاحتكارات المالية للدولة، التي تمكنها من تحقيق ايرادات مالية تعجز الدولة عن تحقيقها عن طريق فرض الضرائب. اذ تتمكن الدولة ولغاية اقتصادية واجتماعية عن طريق احتكارها لتجارة سلعة معينة من تحديد اسعار بيع هذه السلع مثل الادوية، والتبغ، والمواد الاساسية الغذائية كالحبوب، وبعض المستلزمات الطبية، والمواد الكيمياوية التي تدخل في صناعة بعض السلع. وهنا حتى لو كان للقطاع الخاص دوراً في استيراد بعض انواع السلع لكن ستبقى للدولة دوراً في تحديد الكثير من الاسعار ولدعم ذوي الدخل المحدود، وخاصة مواد البناء والمواد الغذائية والطبية.

4- الدومين المالي.

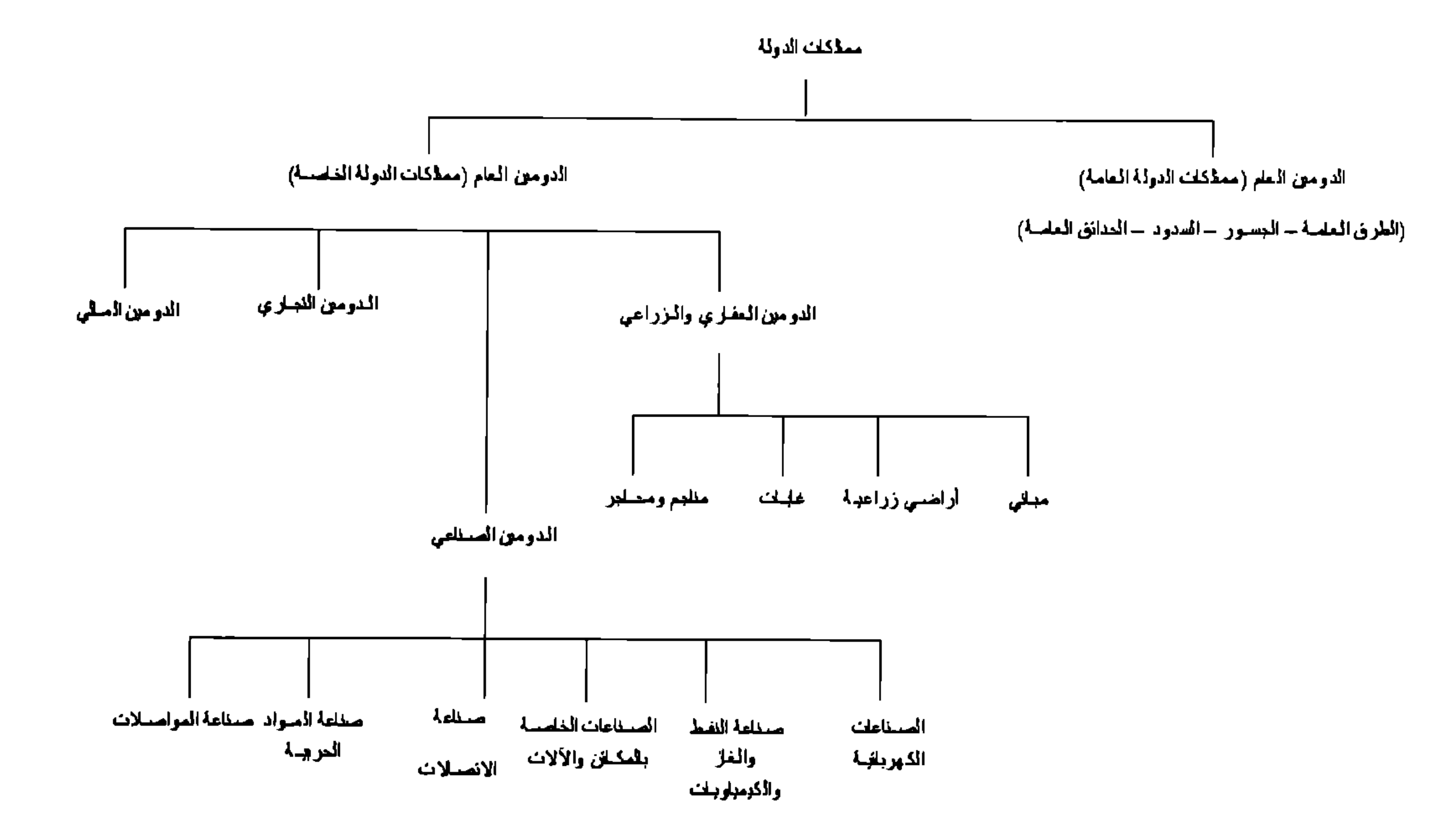
ويقصد بالدومين المالي اساساً سوق الاوراق المالية كالاسهم والسندات التي تصدرها الشركات التي تساهم فيها الدولة وتدر عليها ارباحاً وفوائد تدخل ضمن ايرادات الدولة وفي نفس الوقت تنضم الدولة فيها التعاملات الاقتصادية بين التأسيسات الاستثمارية العامة والخاصة والمختلطة، ونظراً اتساع هذا الدومين في حجمه ونشاطه وتحت اشراف الدولة لغرض السيطرة النوعية، والكمية فقد اولت الدول اهتماماً كبيراً لمتابعة نشاطات هذا الدومين. حيث

كان للازمة المالية التي حدثت مؤخراً تأثيراً كبيراً على اقتصاديات الدول نتيجة الخلل الذي حدث في مؤسسات الدول المالية جراء المخاطر غير المنتظمة التي واجهتها، وخاصة شركات الاقتصاد المختلط.

وفي نفس الوقت بالرغم من حداثة تأسيس هذا الدومين الا انه ازداد اهمية في كل دول العالم نتيجة ضخامة التدفقات الاستثمارية، ومع ضخامة الارباح المتحققة وتنوع المؤسسات وتنوع حالات الاستحواذ الاستثماري والاندماج.



شكل (4) ممتلكات الدولة



المبحث الثالث
الثمن العام (ثمن منتجات الدولة)

وهي ثمن منتجات المصانع التابعة للدولة من السلع وثمن الخدمات العامة التي تقدمها الدولة للمجتمع مثل ثمن خدمة الكهرباء وثمن خدمة الاتصالات والمواصلات وغيرها.

فالثمن العام كان غير موجوداً في الدولة الحارسة وانما استحدثت كأحد ايرادات الدولة العامة من املاكها من الدومين الخاص خاصة بعدما انتقلت الدولة في اداء دورها الى الدولة المتدخلة والى الدولة المنتجة، فأصبح الثمن العام من الايرادات المهمة جداً للدولة وخاصة في الدول الغير رأسمالية اي في الانظمة الاشتراكية حيث تقع الدولة في سوق (المنافسة) التامة في تحصيلها للثمن العام وفي سوق احتكار القلة وسوق الاحتكار البحت اما في الانظمة الرأسمالية فالثمن العام يكون كأيرادات ضعيفاً حيث يقع الثمن العام في سوق المنافسة الاحتكارية وسوق احتكار القلة فقط بوجود الشركات الصناعية العملاقة في القطاع الخاص ففي الدول الرأسمالية الدولة تستفاد من الضرائب المفروضة على الثمن الخاص وليس العام التي تجنيها تلك الشركات وفقاً لقوى العرض والطلب.

والثمن العام من الايرادات الاختيارية التي تتحصل عليها الدولة. ويتحدد الثمن العام بحيث يغطي نفقة او تكاليف الانتاج بالاضافة الى ربح كاف يمثل دعما لرأس المال المستخدم في المشروع، ولكن الغاية التي تسعى الصناعات العامة للسلع والخدمات الى تحقيقها ليس هو اقصى ربح وانما تحقيق اقصى

منفعة عامة في اشباع حاجة عامة، واقصى نفع لاصحاب الدخل المحدود كدعم من الدولة لهم بحيث يصبح في بعض الحالات الثمن العام يساوي نفقة الانتاج بمعنى الدولة لاتحقق اية ربح واحياناً تتحمل الدولة خسارة في بعض مشروعاتها يتم تغطيتها عن طريق الموازنة العامة، عندما تكون السلعة ضرورية وتكلفتها عالية في القطاع الخاص في ضوء المنافسة الاحتكارية. ويعتمد ذلك على السياسة العامة السعرية التي تنتجها الدولة.

وفي العصر الحديث زادت منتجات الدولة وزاد ايراداتها من املاكها الخاصة، واصبحت الدول تستثمر لتطوير دومينها الخاص بحيث اجتاز منتجاتها السوق المحلية لتصل الى السوق العالمية وتتنافس بمنتجاتها مع الدول التي تنتج سلع مثيلة، وتتحصل على ايرادات بالعملة الصعبة من العملات الاجنبية. وفي نفس الوقت كلما زادت منتجات الدولة تزداد ايرادات الدولة من الثمن العام ومعها ايرادات الضرائب على التداول والاستهلاك.



المبحث الرابع
الرسم العام

تعريف الرسم العام.

الرسم العام: هو مبلغ من النقود يدفعه الفرد الى الدولة، او غيرها من الاشخاص العامة المتمثلة باشخاص القانون العام في شكل هيئات او مؤسسات ادارية عامة، تحقق في آن واحد نفعاً خاصاً معنوياً لمن ينتفع بها ونفعاً اخراً عاماً يعود على المجتمع من جراء ادائها. ويحدد ويستحصل الرسم العام استناداً الى قانون.

ومن التعريف للرسم العام نستنتج الخصائص العامة للرسم العام:

1- الرسم العام يدفع نقداً.

والمقصود بذلك ان الرسم العام تستحصله الدولة نقداً في شكل نقود قانونية مصرفية من الافراد كأيراد من ايرادات الدولة العامة، وبما ان الدولة تقوم بالانفاق نقداً على افراد المجتمع فمن الطبيعي ان تستحصل على ايراداتها من افراد مجتمعها والمقيمين عليها نقداً، وفق وظائف النقود التي تعتبر وسيط للتبادل مقبولاً قبولاً عاماً من الجميع، والنقود وحدة للحساب ومخزن للقيمة واداة للتعاملات الآجلة. ونظراً للاهمية الوظيفية للنقود فقد اتخذت النفقات والايرادات العامة للشكل النقدي.

2- الرسم العام يدفع بدافع الاجبار القانوني او المعنوي.

والمقصود هنا ان الفرد يدفع مبلغ الرسم جبراً للجهة التي تقدم له الخدمة،

وصفة ذلك الاجبار نوعان اما ان يكون الاجبار قانونياً ملزماً، حيث يفرض القانون على الاشخاص عند شراء خدمة معينة تقدمها لهم الدولة وتقتضي مقابلها رسماً معيناً ومثال ذلك خدمات التطعيم الاجباري للاطفال حديثي الولادة ضد الامراض والاوبئة او للكبار ضد فيروس معين، وكذلك خدمات التعليم الالزامي، وخدمات منح تراخيص التجوال للسيارات. ومن الواضح ان الامر هنا يتعلق بخدمات خاصة تنعدم فيها تماماً حرية الفرد في دفع الرسم، حيث ان المشروع القانوني لهكذا انواع من الرسم العام قد يقرر عقوبات جنائية على عدم تحصيل الخدمات او دفع الرسوم المقررة عنها وفي هذه الحالة يسمى الاجبار قانونياً اي ان القانون يلزم الافراد الحصول على بعض الخدمات ودفع الرسوم عنها.

بالاضافة الى هذا الاجبار القانوني يوجد نوع آخر من الاجبار يسميه البعض بالاجبار المعنوي او الاجبار الواقعي الفعلي، والمقصود به التزام الفرد بدفع الرسم في حالة ما اذا قرر هو بنفسه الانتفاع بالخدمة التي تقدمها الجهات العامة.

وبمعنى آخر ان الفرد لايلزمه القانون بطلب الخدمة، وانما واقعه المعيشي ونفسه وذاته يدفعانه الى دفع الرسوم. فمعنوياته الشخصية تدفعه لدفع الرسم وفق ارادته واضطراره للحصول عليها، وهكذا يجدون انفسهم ملزمين الزاماً معنوياً واقعياً اي الواقع يفرض نفسه عليهم لدفع الرسوم المقررة للحصول على خدمة معينة.

فنلاحظ مثلاً، مشتري العقار سواء كان فرداً او شركة نراه مضطر ان يقوم بتسجيل ملكية العقار بأسمه، حفظاً لحقوقه الملكية الشخصية ويدفع رسوم تسجيل ملكية عقار، وقد يكون في دولة قانونها لاتلزمه بهذا التسجيل، ولكن

واقع حاله وتفكيره ومعنوياته يلزمانه بها[1].

وكذلك عندما يذهب شخص الى المحاكم ويقوم برفع دعوى ضد جهة معينة، فالقانون لم يلزمه برفع دعوى ودفع رسوم التقاضي ولكن واقع حاله يفرض عليه ويجبره بدفع الرسوم المقررة للتقاضي للحصول على حقه الشخصي او الشرعي عن طريق المحاكم. وبمعنى اخر ان الفرد لايلتزم بمقتضى القانون بطلب الخدمة وانما اضطراره للحصول عليها وهكذا يجدون انفسهم ملزمين الزاماً وجبراً واقعياً للحصول على هذه الخدمة. ويترتب على ذلك ان عنصر الجبر يعتبر متوفراً بالنسبة للرسم الا ان طبيعة عنصر الجبر ليست واحدة في جميع الحالات، ففي حالات معينة يستند الجبر الى القانون وفي حالات اخرى يستند الجبر الى الواقع[2].

3- الرسم يدفع وتستحصل بمقابل انتفاع الفرد بخدمة.

وهذا اهم مايميز الرسم عن الضريبة التي تعتبر اداءاً بدون مقابل خدمة وانما المساهمة في تحمل الاعباء المالية. فنلاحظ يدفع الرسم مقابل الكثير من الخدمات التي يتحصل عليها الافراد من الادارات العامة، فيدفع الرسم العام للحصول على رخصة قيادة آلية، او للحصول على جواز سفر، او رخصة صيد، او رسوم الموانئ واستخدام المطارات. وفي بعض البلدان هناك رسوم مرور او استخدام المرور السريع للشاحنات.

وبما انه يفرض الرسم العام استناداً الى قانون، فبعض انواع الرسوم المفروضة في بعض دول العالم وان كانت غير مقبولة وهجينة لغالبية دول العالم، فأن ذلك يعتمد على الادارة المالية التي تعمل بسلسلة ادارية خاصة بتلك الدول، مثل

(1) شريف رمسيس تكلا – الاسس الحديثة لعلم المالية، دار الفكر العربي – مصر – 1979 – ص 111 - 112 كذلك د. منصور ميلاد يونس – ص72.

(2) د.منصور ميلاد يونس – مرجع سابق ص 75.

فرض رسوم على عبور الجسور، او دخول المتنزهات العامة وفق رسوم.

4- يحقق الرسم العام نفعاً خاصاً الى جانب النفع العام.

ان دافع الرسم العام لتلقي خدمة التعليم مثلاً فانه يحقق نفعاً خاصاً لنفسه حيث هذا النفع الخاص يتمركز في زيادة قيمة الفرد العلمية بعد تلقيه خدمة التعليم حيث يمتلك الفرد علماً وشهادة تثبت تلقيه العلوم وتعتبر فيها منفعة وقيمة حدية يأخذ بها لاكمال معارفه. هذا بالنسبة للنفع الخاص. اما بالنسبة للنفع العام فكلما ازداد نسبة المتعلمين ومستواهم التعليمي بالنسبة لافراد المجتمع ازداد التعامل الانساني وفكره وادى الى زيادة الانتاج والاستقرار الوظيفي والامني.

فالفرد الذي دفع رسوم التعليم حقق نفعاً لنفسه بزيادة قيمته العلمية ومؤهلاته وفي نفس الوقت تطور الفكر الانساني بالتعليم يحقق نفعاً عاماً لكل افراد المجتمع بزيادة الانتاج في الاخير.

كما ان رسوم التقاضي في المحاكم العامة تحقق في نفس الوقت نفعاً خاصاً للمتقاضين في حصول كل منهم على حقه المشروع وتثبيت حقوقهم القانونية، ونفعاً عاماً للمجتمع يتمثل في استقرار الحقوق الاجتماعية والاقتصادية وتوفير الامن والعدالة لافراد المجتمع. حيث ان تسجيل حقوق الملكية العقارية تتيح للافراد الحفاظ على حقوق ملكيتهم وفي نفس الوقت تؤدي استقرار المعاملات في المجتمع وتحد من المنازعات حول الملكية، وهكذا فأن الرسم العام يحقق نفعاً عاماً للمجتمع من خلال مايحققه من نفع عام وخاص[1].

5- يفرض الرسم وفق قانون.

وهذا تثبيت مهم لشرعيته الرسم العام كونه مشرع بقانون من السلطات

(1) د. منصور ميلاد يونس – مرجع سابق ص 76.

المختصة بالتشريعات المالية وفق قرار او لائحة مستندة الى قانون. وذلك ان اية جهة ادارية لاتستطيع فرض او تقرير رسم ما لم يعطها القانون هذا الحق.

واذا كانت ممارسة نشاط او مهنة ما يستلزم الحصول على اذن من الادارة فليس لها ان تعلق الحصول على الاذن على دفع رسم مادام القانون لم يقرره.

كما انه لايجوز تغيير سعر الرسم عما قرره القانون حتى ولو لم يعارض صاحب الشأن في دفع مبلغ اكبر مما قرره القانون[1].

الاصل في الخدمات العامة ان تقدم بالمجان ولذلك لايجوز فرض اعباء مالية في مقابل الحصول على هذه الخدمات الا بموافقة الشعب او ممثليه.

ان الطابع الالزامي للرسم العام يجعل من المنطقي وضماناً لحقوق الافراد ضد تعسف الادارة ان يتم فرضه بقانون او بناء على قانون ذلك ان الادارة قد تجد من السهل في سبيل الحصول على موارد مالية ان تفرض رسوماً على خدمات كان يجب ان تقدم او تبقى مجانية. حيث تقوم بعض الجهات الادارية بفرض رسوم دون الاستناد الى قانون كفرض رسوم لزيارة المستشفيات او رسوم مقابل استخدام المرور السريع للسيارات الصغيرة غير الشاحنات وهو خروج على احدى المبادئ الاساسية التي تحكم فرض الرسوم وتحصيلها[2].

اولاً: مقارنة بين الرسم العام والثمن العام (أوجه الاختلاف).

يتوضح اوجه الاختلاف بين الايرادين العامين للرسم العام والثمن العام في الجوانب التالية:

1- يدفع الرسم جبراً سواء جبراً قانونياً او معنوياً حيث يستند عنصر الجبر احياناً الى القانون في الزامية دفعه او يستند الى الواقع كجبر واقع الحال

(1) نفس المرجع السابق – ص 77.

(2) د.منصور ميلاد يونس – مرجع سابق، ص75.

على دفع الرسم العام اما الثمن العام، فالاصل ان عنصر الاختيار هو ما يستند عليه، فالافراد احرار في اقتناء منتجات الدولة ودفع ثمنها.

2- يفرض الثمن العام بقرار اداري من المشروع العام المنتج للسلعة او الخدمة (في ضوء المنافسة في اقتصاد السوق) بينما يفرض الرسم العام بقانون او بناء على قانون مستنداً احياناً على عنصر الجبر القانوني.

ثانياً: اوجه الشبه بين الرسم العام والثمن العام.

1- يشبه الرسم الثمن العام في ان كل منهما يدفع للحصول على مقابل معين.

2- ان تقدير سعر كل منهما يكون مساوياً لتكاليف المقابل المحصول عليه.

3- في حالة زيادة سعر الرسم العام او الثمن العام عن تكلفة المقابل المحصول عليه من خدمة او سلعة فتعتبر الزيادة ضريبة مستترة[1].

ثالثاً: اوجه الخلاف بين الرسم العام والضريبة العامة.

1- يدفع الرسم مقابل خدمة معينة تقدمها الجهات العامة للفرد. اما الضريبة فهي تدفع دون مقابل مباشر. اي ان دافعها لايحصل على خدمة تساوي قيمة ما دفعه، بل هو يقوم بدفعها مساهمة منه في تحمل الاعباء العامة.

2- يتم تحديد قيمة الرسم العام في ضوء تكاليف الخدمة التي يحصل عليها الفرد. اما قيمة الضريبة فهي تحدد وفقاً للقدرة المالية لدافع الضريبة دون النظر لما قد يحصل عليه من خدمات عامة.

3- ان الغرض الاساسي من قيمة الرسم العام هو تنظيم الانتفاع من

(1) د.منصور ميلاد يونس - مرجع سابق، ص79.

بعض الخدمات العامة وتغذية خزينة الدولة. بينما تستهدف الضرائب اغراضاً مختلفة مالية واقتصادية واجتماعية.

4- يفرض الرسم العام مقابل الانتفاع من خدمة عامة على التعاملات. بينما تفرض الضريبة العامة على الدخل (الافراد) بشكل جبري وعام ومباشر، وعلى الدخل الناتج من رأس المال جبري وعام ومباشر، وتفرض بشكل غير مباشر على التداول والاستهلاك.

اوجه الشبه بين الرسم العام والضريبة.

1- ان كل منهما يدفعان نقداً. نظراً للاهمية الاقتصادية لوظائف النقود.

2- ان كلاهما يفرضان بقانون.

3- ان كلاهما يدفعان جبراً.

4- ان كلاهما يدفعان بشكل نهائي ولايردان[1].

رابعاً: مقابل التحسين (احد ايرادات الدولة).

ان مقابل التحسين هو المقابل النقدي الذي تفرضه الدولة او احدى مؤسساتها او هيئاتها المحلية جبراً، وتحصله من اصحاب العقارات التي ترتفع قيمتها نتيجة تنفيذ الدولة لاحد مشروعاتها العامة. كما في حالة زيادة القيمة الرأسمالية لاراضي البناء او القيمة الايجارية لبعض المباني الكائنة في مناطق اقامت فيها السلطات العامة مشروعات ادت الى تحسينها وارتفاع اسعارها.

ومثال ذلك:

أ- اقامة الطرق او تعبيدها او انشاء مرور سريع، بحيث يرفع من قيمة المباني المستفادة من الخدمات العامة المقدمة.

ب- مد خطوط قطارات الانفاق او ربط المنطقة بقطارات الانفاق.

(1) د.منصور ميلاد يونس - مرجع سابق، ص79.

ج- مد شبكات الصرف الصحي او الكهرباء او الهاتف او المياه.

ففي كل تلك الحالات المذكورة وغيرها من الخدمات العامة المؤدية لارتفاع اسعار العقارات، دون اجراء تغيير عليها من قبل اصحابها. تلزم السلطة العامة ملاك الاراضي والمباني باداء فريضة نقدية معينة تسمى (مقابل التحسين) مقابل ما تحقق لهم من فوائد ومزايا دون قيامهم بأي جهد في هذا السبيل. وعليه فهناك اوجه شبه بين الرسم العام ومقابل التحسين خاصة في النواحي التالية:

1- ان كلا منهما يمثلان فريضة نقدية.

2- ان كلا منهما يدفع مقابل حصول الفرد على منفعة خاصة. وهذا جعل الكثيرين يعتبرون مقابل التحسين نوعاً من الرسوم[1].

وهناك بعض الاختلاف بين مقابل التحسين والرسم العام.

1- ان مقابل التحسين يدفع مرة واحدة على نوع الخدمة المقدمة. اما الرسم العام فتتعدد حالاته ويدفعه الفرد بتعدد مرات الخدمة التي يحصل عليها الفرد. اي ان دفعه بتكرار كلما تكرر الحصول على نفس الخدمة كدفع رسوم تأشيرة الخروج او رسوم المطار كلما سافر الفرد الى الخارج. او دفع رسوم تجديد جواز السفر او تجديد رخصة قيادة المركبات او رسوم تسجيل مركبة كلما قام بتجديد او شراء سيارة.

2- الاختلاف من حيث درجة او عنصر الجبر. ففي حالة مقابل التحسين يلزم مالك العقار بدفع قيمة الاستفادة الحاصلة من قيام الهيئة العامة بالمشروعات العامة حتى ولو لم يقم بطلب هذه الخدمة. اما في حالة الرسم فأنه يمكن عدم دفع المقابل النقدي اذا قرر الفرد عدم طلب الخدمة او عدم رغبته في الانتفاع بالخدمة المقدمة. وذلك في حالات عدم وجود اجبار قانوني يلزم الفرد بذلك.

---

(1) د. منصور ميلاد يونس - مرجع سابق - ص79.

الفصل الثاني

(الضرائب العامة)

المبحث الاول
التعريف بالضريبة العامة وبيان عناصرها

المبحث الثاني
الخصائص والقواعد العامة للضريبة

المبحث الثالث
انواع الضرائب

المبحث الرابع
الضرائب على الدخل (الضرائب المباشرة)

المبحث الخامس
الضرائب على الاستهلاك (الضرائب غير المباشر)

المبحث السادس
ضمانات التحصيل الضريبي

المبحث السابع
الإعفاءات الضريبية

المبحث الثامن
أنواع الأعفاءات الضريبية

المبحث التاسع
التهرب الضريبي أسبابه وسائل مكافحته مشاكله

المبحث العاشر
القروض العامة

المبحث الحادي عشر
الإصدار النقدي الجديد (الإيرادات غير العادية)

مقدمة

تطور النظام الضريبي.

عرف الاسلام بكل فخر ان يكون هذا الدين العظيم هو من ارسى دعائم النظام الضريبي الحديث، على اساس ديني مستمد من علاقة الفرد بربه بل اعتبر الاسلام فريضة المال ركناً اساسياً للدين وجانباً هاماً في حياة المسلم فهو فلاحاً له في الدنيا والاخرة حيث قال تعالى في محكم التنزيل: **(إِنَّ الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ لَهُمْ أَجْرُهُمْ عِنْدَ رَبِّهِمْ وَلَا خَوْفٌ عَلَيْهِمْ وَلَا هُمْ يَحْزَنُونَ)**[1].

كذلك ترغيب الله عز وجل للمسلمين بالاقدام على الصدقات والتبرعات والتضحية بالمال حيث قال في كتابه القران الكريم: **(إِنَّ اللَّهَ اشْتَرَى مِنَ الْمُؤْمِنِينَ أَنْفُسَهُمْ وَأَمْوَالَهُمْ بِأَنَّ لَهُمُ الْجَنَّةَ)** وقوله تعالى: **(خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ)**.

فكل هذه الادلة وغيرها لايتسع المجال لسردها تؤكد ان فريضة المال الضرائب في الاسلام تعتمد على اساس تعبدي عقائدي ومن هنا لا فرض ولا اجبار في جبايتها من جانب الدولة اذ يكون الافراد احرص ما يكون على تأدية فرض الله عليهم. فالالزام بها نابع من الشخص ذاته والرقيب عليه الله سبحانه وتعالى لذلك انعدم فيها حالات التهرب الضريبي او نقل عبئها الى الغير فالكل حريص على تأديتها ليطهر نفسه ويؤدي فرض الله عليه وعلى امواله ومن انواع

(1) سورة البقرة – الاية 277.

الضرائب التي عرفها الاسلام[1].

1- **الزكاة**: وهي فريضة او ضريبة على المسلمين دون غيرهم من اهل الذمة وهي تفرض على الانفس، وبهيمة الانعام، والزرع والثمار، والنقود وعروض التجارة، واي اموال اخرى يستحق عليها الزكاة، وتحدد مقدار او فئة الزكاة بالعشور اي 10% لزكاة الزروع والثمار للاراضي التي يتم اروائها بالامطار، وبفئة 5% للتي تروى بغير ذلك.

وكذلك تحدد مقدار زكاة النقود والاموال بربع العشر اي 2.5% والتي مر عليها حولاً كاملاً وبشرط ان تزيد عن النصاب. اما زكاة الركاز وهذه تشمل مافي باطن الارض من معادن ويصل مقدار الزكاة عليها 20%.

2- **الجزية**: وتفرض على غير المسلمين الذين قبلوا الصلح دون قتال مع المسلمين.

3- **الفيئ**: وهي ضريبة توزيعية تفرض على اقليم او الدولة غير المسلمة في صورة مبلغ من النقود او سلع، وحدث هذا مع عمرو بن العاص واهل النوبة.

4- **الخراج**: ضريبة تفرض على الارض من البلاد الغير اسلامية التي فتحت بالحرب.

5- **ضرائب التكافل المحلية**: وهي التي اجاز الفقهاء فرضها اذا ظهرت الحاجة اليها في وقت معين او منطقة معينة لتحقيق مصلحة شرعية مثل بناء السدود والقناطر والمساقي ويتوفر عنصر الاجبار في فرض وتحصيل هذه الضريبة لدفع الضرر العام عن افراد المجتمع. وهكذا وضع الدين الاسلامي اساساً للنظام الضريبي في الدولة.

وفي التطور التاريخي للنظام الضريبي في العصر الحديث نجد دولة مثل فرنسا مع

(1) د. اسعد طاهر احمد – الاعفاءات الضريبية في النظم الضريبية – مطبعة شمر الاصيل – ليبيا – مبراتة – بدون تاريخ نشر – ص.

بداية القرن التاسع عشر وضع نابليون خطة تطوير اقتصادية واجتماعية وسياسية واصدر تشريعات مدنية ومالية في عام 1800 م واهمها القانون المدني الفرنسي وفي عام (1801) نظم ديوان المالية، وطور من اسلوب جباية الضرائب وعرفت فرنسا الضريبة التصاعدية على الدخل ونظام الشرائح والطبقات الضريبية[1].

ومع نهاية الحرب العالمية الاولى ازدادت الحاجة الى الموارد المالية لسد احتياجات الدولة العسكرية فبدأت موجة عالمية لتطوير الضرائب المطبقة في كل دولة ومع مطلع عام 1931 صدر في فرنسا قانون الضريبة على رقم الاعمال وهي ضريبة غير مباشرة تطبق على كافة السلع والخدمات، وتبعت فرنسا الاتحاد السوفياتي عام 1933 في تطبيق هذه الضريبة ثم انجلترا ولكن في صورة الضريبة على المشتريات وتلتهم المانيا في صورة الضريبة على المبيعات وبعد ذلك كتب لهذه الضريبة الانتشار في العالم كله بالاضافة الى الضرائب المباشرة التي تفرض على الدخل.

ومن الجدير بالذكر لقد حظي النظام الضريبي العراقي باهتمام كبير في تقدمها هو التشريع الضريبي الغراقي، فلقد طبقت العراق ضريبة الدخل بموجب القانون رقم 52 لسنة 1927 وعدل بموجب قانون 36 لسنة 1939 على غرار التشريع الضريبي المصري.

لقد طبقت في العراق الضريبة على الاملاك منذ العهد العثماني وطورت هذه الضريبة الى ان صدر بها قانون عام 1910، ولقد عرفت العراق الضرائب غير المباشرة بموجب تشريع ضريبة الاستهلاك رقم 83 لسنة 1931، بالاضافة الى ضريبة الارض الزراعية وضريبة العرصات الاراضي الخالية وكذلك الضريبة الجمركية الصادرة بها قانون التعريفية الجمركية رقم 11 لسنة 1933 وقد عدلت القوانين الضريبية عدة مرات في العراق وفقاً لمتطلبات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فيها[2].

(1) د. اسعد طاهر احمد – مصدر سابق – ص66.

(2) د. اسعد طاهر احمد – مصدر سابق – ص76.

المبحث الاول
التعريف بالضريبة العامة وبيان عناصرها

لقد حاول كثير من رواد الفكر المالي العام تعريف الضريبة، وقد جاءت غالبية تعريفات من حاول تقديم تعريفاً مشابها الا قيماً يتعلق باهداف الضريبة التي خضعت للتطور الذي جرى بدور الدولة وتحولها من الدولة الحارسة الى المتدخلة بالشؤون والنشاطات الاقتصادية. وهكذا نجد البعض لايرى في الضريبة الا وسيلة لتحقيق التغطية لنفقات الدولة. ولكن البعض الاخر منهم يركز على الاهداف الاقتصادية والاجتماعية للضريبة باعتبارها وسيلة تدخل.

وهذا الاختلاف حول الاهداف هو الذي جعل لويس تروتابا Trotabas يفضل الاقتصار على الجانب القانوني للضريبة بأعتبارها وسيلة لتوزيع الاعباء العامة بين الافراد توزيعاً قانونياً وسنوياً طبقاً لمقدرتهم التكليفية[1].

وقد استعان اغلب الكتاب بهذا التعريف عند محاولاتهم تعريف الضريبة وقد عرف بعض رواد الفكر العربي الضريبة بأنها (اقتطاع نقدي جبري نهائي يتحمله الممول ويقوم بدفعه بلا مقابل وفقاً لمقدرته التكليفية مساهمة منه في تحمل الاعباء العامة او لتدخل السلطة لتحقيق اهداف معينة)[2].

وفي تعريف اخر للضريبة (فريضة نقدية يتحملها المكلفون بصفة نهائية

---

(1) د. منصور ميلاد يونس - مرجع سابق ص101.

(2) عبدالكريم صادق بركات وعبدالمجيد دراز، علم المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة، مصر-الاسكندرية، 1981، ص322.

وبدون مقابل كأداة مالية تلجأ اليها الدولة من اجل تحقيق اهدافها السياسية والاجتماعية والاقتصادية وعلى مقتضى ايديولوجيتها)[1].

وفي تعرف اخر للضريبة في مفهومها الحديث، تمثل فريضة مالية تستأديها الدولة بواسطة احدى جهاتها التنفيذية او الهيئات التابعة لها، بموجب قوانين او تشريعات مقررة اجبارياً وبصورة نهائية من المكلفين لتغطية النفقات العامة من غير أن يكون دفعها نظير مقابل معين[2].

وفي تعريف اخير للضريبة انها اقتطاع مبلغ من المال تحصله الحكومة يلزم الافراد بشكل اجباري وبدون مقابل لقواعد مقررة من اجل تغطية اعباء الدولة والسلطات الجهورية ولأشراك الافراد في تحمل اعباء الدولة ووفقاً لاغراضها المتنوعة[3]. وللضريبة عناصر مهمة تشارك في تكوينها وهي الوعاء الضريبي، والسعر الضريبي والمكلف بدفع الضريبة. والواقعة المنشئة للضريبة، وربط الضريبة، وتحصيل الضريبة.

اولا: الوعاء الضريبي.

يقصد بوعاء الضريبة الموضوع الذي تفرض عليه الضريبة او المادة التي تفرض عليها الضريبة[4].

لقد تطور وعاء الضريبة في العصر الحديث الى المال او الثروة المادية. بعد ان كان في الماضي محددا بالاشخاص وليس الاموال كما في وعاء ضريبة على الرؤوس التي طبقت في اوربا، وكذلك الضريبة العينية التي عرفت في العصر

(1) د. يونس احمد البطريق – اقتصاديات المالية العامة – الدار الجامعية – بيروت – لبنان – 1985 – ص123.
(2) د. عبدالفتاح عبدالرحمن عبدالمجيد – اقتصاديات المالية العامة – مصر – القاهرة – 1988 – ص169.
(3) د. صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، جامعة وهران–ديوان المطبوعات،الجزائر – 1988 – ص158.
(4) د.عادل فليح علي – مصدر سابق – كذلك د.منصور ميلاد يونس – مصدر سابق – ص133. كذلك د.اسعد طاهر احمد – مرجع سابق – ص 69.

الاسلامي والتي عرفت بالجزية والفيئ وكذلك الضريبة العينية التي عرفت في العصر القديم. ولكن مجال البحث الحالي هو تحديد مفهوم وعاء الضريبة وشروط هذا الوعاء في النظام الضريبي الحديث.

يعرف وعاء الضريبة بانه المال الذي يحدده القانون كمصدر لضريبة معينة وحسب طبيعة هذا المال تكون الضريبة المفروضة عليه وبالتالي تكتسب مسماها من مسمى هذا المال، فتسمى الضريبة التي يكون وعاؤها الدخل بضريبة الدخل وتسمى الضريبة التي يكون وعاؤها الاملاك والعقارات بالضريبة العقارية. والضريبة التي يكون وعاؤها السلع المنتجة بضريبة الانتاج، والضريبة التي يكون وعاؤها على السلع والخدمات التي يتم بيعها بالضريبة على المبيعات، والضريبة التي يكون وعاؤها الواردات بالضريبة الجمركية.

ومن شروط وعاء الضريبة ما يلي:

1- يجب ان يكون وعاء الضريبة مالا. وذلك لما كانت الضريبة بمعناها الحديث مبلغ نقدي يجبى من الافراد لصالح الدولة لذلك لزم ان يكون وعاؤها مالا او ثروة يمكن تقويمها بالنقود وبالتالي يكون محلا ترد عليه الالتزامات المالية.

2- ان يكون هذا المال مالا خاصا: اي لا تفرض الضريبة الا على الثروة الخاصة فلا تفرض على الثروة العامة التي تمتلكها الدولة ومؤسساتها او احد اشخاص القانون العام، ففي الاخير ممتلكات الدولة هي ملك للمجتمع وهي مدخرات المجتمع للديمومة المستقبل.

3- يجب ان يكون وعاء الضريبة مالا صافيا: تطبيقا لمبادئ فرض الضريبة وقواعدها الاساسية يتعين ان يكون وعاء الضريبة مالا صافيا وليس اجماليا. حيث لا يجوز ان تفرض الضريبة على راس المال فتاكله الضريبة وانما على المال الناتج من راس المال بعد خصم الاعباء والمصروفات

وكافة التكاليف التي انفقها الشخص في سبيل حصوله على هذا المال فمثلا في ضريبة الارباح التجارية والصناعية تفرض الضريبة على الربح الصافي بعد خصم كل التكاليف والمصاريف المبذولة في سبيل الحصول على هذا الربح.

4- مدى مشروعية الوعاء الضريبي: من الجدير بالذكر ان التشريع الاسلامي هو التشريع الوحيد الذي اشترط ان يكون وعاء الضريبة مالا مشروعا ومطابق لشرع الله سبحانه وتعالى وحكمة ذلك ترجع الى ان الزكاة وهي عصب النظام الضريبي الاسلامي وبعكس ذلك من الملاحظ في كافة التشريعات الضريبية ان وعاء الضريبة لا يشترط فيه ان يكون المال الخاضع للضريبة شرعي او غير شرعي ولعل تبرير ذلك يرجع الى ان اشتراط ان يكون المال مشروعا لفرض الضريبة عليه يجعل لمن تحصل على اموال غير مشروعة احسن حالا من الذي تحصل عليها بالطرق المشروعة.لذلك ذهبت احكام القوانين المختلفة مثل القانون الفرنسي والقانون الانجليزي وغيرها من قوانين الدول الاخرى الى فرض الضريبة على الاموال المحصلة من تجارة المخدرات وكذا فرض الضريبة على الاموال الربوية او الاموال المتحصلة من بيع الاموال المسروقة[1] .

ثانيا: السعر الضريبي.

ويمكن تعريفه بانه نسبة الضريبة الى وعائها، او هو مبلغ الضربية في علاقته بوعاء الضريبة. وهذه العلاقة تتخذ صورتين اساسيتين وهما[2]:

1- **السعر القيمي**: وتتمثل في صورة نسبة مئوية من قيمة الوعاء بعد تقديره بالنقود. وتطبق الاسعار القيمية على الضرائب المباشرة غالبا كالضرائب

(1) د. اسعد احمد طاهر – مرجع سبق ذكره – ص 71.

(2) د. عادل فليح العلي – مرجع سبق ذكره – ص 107.

على الدخل وراس المال.

2- **السعر النوعي**: ويتمثل في صورة مبلغ نقدي معين على كل وحة كمية من وعاء الضريبة وقد تكون هذه الوحدة وزنا او حجما او مساحة او عددا ويطبق هذا السعر غالبا على الضرائب غير المباشرة كالضرائب الجمركية او ضرائب الاستهلاك.

3- **السعر الضريبي الاسمي والحقيقي**: السعر القيمي او المئوي هو السعر المنصوص عليه تشريعا لذلك يطلق عليه السعر الرسمي اي السعر المحدد حسب النص القانوني فمثلا 10% او 15% من القيمة. اما السعر الحقيقي للضريبة هو سعر الضريبة بعد اجراء الخصم للاعفاءات والتكاليف الاخرى وهو عادة مايكون منخفض عن السعر الرسمي ومثال ذلك. اذا كان السعر الضريبة على الارباح التجارية والصناعية وهي 20% من وعاء الضريبة وهو الربح الذي حققه الممول خلال السنة وكان مقدار الربح هو (5000) دينار فيكون سعر الضريبة الرسمي كالاتي:

السعر الرسمي للضريبة = 5000 × 20 ÷ 100 = 10000 دينار ضريبة مستحقة.

السعر الحقيقي: يتم تحديده بعد خصم التكاليف والمصاريف والتي تقدر على سبيل المثال 600 دينار ثم يخصم الاعباء العائلية وقدرها 900 دينار كالاتي:

5000 الربح المحقق خلال سنة -600 التكاليف والمصروفات = 4400

4400-900 اعباء عائلية = 3500

اذن السعر الحقيقي للضريبة = 3500 × 20 ÷ 100 = 700 دينار ضريبة مستحقة.

ثالثا : ربط الضريبة.

المقصود بربط الضريبة هو تحديد مقدارها او مبلغها الواجب على الممول دفعه لمصلحة الضرائب. اي تحديد دين الضريبة المستحق على الممول.

رابعا : المكلف بدفع الضريبة.

بقتضي مبدا العدالة الضريبية ان تفرض الضريبة على جميع الاشخاص المقيمين فوق اقليم الدولة وعلى جميع الاموال والدخول المتحققة بها.

خامسا : الواقعة المنشئة للضريبة.

ويقصد بها واقعة استحقاق الضريبة او تاريخ استحقاق الضريبة او الوقت الذي ينشا فيه التزام الممول بالضريبة وهو عادة ما يكون في الضرائب المباشرة مثل ضريبة الدخل بوقت او تاريخ تحقيق الايراد او الدخل فمثلا تستحق الضريبة على الراتب وقت او في تاريخ صرفه للموظف.

سادسا : تحصيل الضريبة.

يقصد بتحصيل الضريبة مجموع العمليات التي تؤدي الى نقل مبلغ الضريبة من ذمة المكلف بدفع الضريبة الى الخزانة العامة. اي استيفاء الدولة لدين الضريبة.



المبحث الثاني
الخصائص والقواعد العامة للضريبة

اولا: الخصائص العامة للضريبة.

تتميز الضريبة عن غيرها من الايرادات العامة بالخصائص التالية:

1- **الضريبة فريضة نقدية**: اي انها تدفع في صورة نقود مسايرة للطابع النقدي للمعاملات في عصرنا الحاضر ولاهمية وظائف النقود كون النقود وسيطا للتبادل ومقبولا من جميع افراد المجتمع وكون النقود وحدة سهلة للحساب في اجراء الحسابات وكذلك كون النقود مخزن للقيمة تختزن بها القوة الشرائية واداة للدفع الاجل وإبراء الذمم وبما ان الدولة تقدم خدماتها العامة للمجتمع عن طريق الانفاق نقدا فانها تستحصل ايراداتها نقدا. حيث كان في السابق تؤدى الضرائب عينيا وقد انتقد الاسلوب العيني للاسباب التالية:

أ- ارتفاع كلفتها في تحصيلها وذلك في جمعها ونقلها وخزنها وكذلك تكاليف خدمة المخزون وبالاضافة تلفها وسرعة انخفاض قيمتها التبادلية والاستعمالية.

ب- صعوبة وعدم عدالة حسابها. حيث يتطلب ذلك امكانيات وجهد بشري مع صعوبة تقدير عدالة كل المقبوضات العينية من انها بدرجة واحدة.

2- **الضريبة فريضة إلزامية**: اي انها ليست تبرعا اختياريا طوعيا للشخص

يترك امر المساهمة فيه للافراد، وانما الضريبة تدفع جبرا ويستند عنصر الجبر على القانون فقط اي عدم وجود اجبار معنوي في الضريبة مثل ما موجود في الرسم العام وعنصر الاجبار يستند على سيادة الدولة فهي تستقل بوضع نظامها القانوني. والمشرع اصلا من قبل الشعب بسلطتها التشريعية حيث يشترط موافقة الشعب او ممثليه على ما يفرض من ضرائب. فالدولة اساسا لا تستطيع الاعتماد على الايرادات الاختيارية لذا فانه من المحتم ان تشمل الضريبة على عنصر الاجبار حتى يتيسر للدولة ضمان تيسير مرافقها. ويظهر عنصر الجبر بشكل واضح عند الامتناع عن دفعها او محاولة التهرب من دفعها اذا تلجا الدولة الى وسائل التنفيذ الجبري للحصول على ما تستحقه من ضرائب.

3- **الضريبة فريضة بلا مقابل**: اي ان الضريبة ليست مثل الرسم، اي انها لا تدفع باعتبارها ثمنا او مقابلا لخدمات معينة تؤديها الدولة لدافعي الضرائب وانما يدفعها الفرد باعتباره عضوا في مجتمع توفر له حياة مستقرة يسودها الامن والسلم وان السلطة المشرعة للضريبة والمنفذة لها هي منبثقة من المجتمع نفسه.

4- **الضريبة فريضة تهدف للوفاء بمقتضيات السياسة العامة للدولة**: اي ان الغرض الرئيسي من فرض الضرائب هو تحقيق المصلحة العامة. وقد درجت الدساتير والقوانين المشرعة الخاصة بعد اعلان حقوق الانسان والمواطن الذي اصدرته الثورة الفرنسية عام 1789 على جعل الضريبة الغطاء الاساسي لتغطية النفقات العامة وليس اشباع الحاجات الخاصة بالملوك[1].

5- **الضريبة تدفع بشكل نهائي ولا ترد**: اي لا ترد الى دافعها الا اذا تم دفعها بصورة غير قانونية او نتيجة خطا فالاساس في الضريبة ان تدفع اولا ثم

(1) د. خالد الشاوي، نظرية الضريبة والتشريع الضريبي الليبي، منشورات جامعة بنغازي، 1975 ليبيا، ص367.

اذا كان هناك خطا تسترد. وفي كل الاحوال لا يجوز رد مبلغ الضريبة حتى لو اثبت دافعها انه لم يستفد من خدمات الدولة وان الحكومة لم تقم بانفاقها او بان هناك فائض في ميزانية الدولة.

6- **يتم فرض الضريبة بقانون**: اي انه يتم فرضها وكذلك ربطها وتحصيلها والغائها والاعفاء منها بموجب نصوص قانونية ويترتب على هذه الخاصية نتيجة مهمة وهي حفظ حقوق المكلفين بدفع الضريبة، فالقانون الضريبي يشبه بهذا المضمار القانون الجنائي، فكما انه لا توجد جريمة ولا عقوبة الا بنص قانوني فانه لا تفرض ضريبة ولا تلغى او تعدل الا بنص قانوني[1].

7- **يعتبر دين الضريبة دين ممتاز** وله اولوية قبل غيره من ديون الممول ولا يسبقه في ذلك اي دين الا المصروفات القضائية.

8- **دين الضريبة مقدم قبل توزيع تركة الممول المتوفي**: فلا يجوز لاحد الورثة ضمان سداده بعد ذلك فهو دين مستحق بمجرد الوفاة.

ثانيا: القواعد العامة للضريبة.

يقصد بقواعد ومبادئ الضريبة بانها الاسس التي يجب ان يسترشد بها المشرع عند فرض الضريبة، وتستهدف هذه القواعد التوفيق بين مصلحتي الممول والخزانة العامة للدولة[2].

واول من نادى باتباع هذه المبادئ عند فرض الضريبة هو ادم سميث وحددهم باربعة مبادئ اطلق عليها (المبادئ الحقيقية للضريبة) وهي العدالة واليقين والملائمة والاقتصاد وهذه المبادئ اطلق عليها رواد الفقه المالي مبادئ

(1) د. منصور ميلاد يونس – مصدر سابق – ص 109.

(2) د. خالد الشاوي – نظرية الضريبة والتشريع الضريبي الليبي – مرجع سابق – ص 80.

اعلان حقوق الممولين[1] وهذه القواعد هي:

أ- العدالة الضريبية

ب- اليقين الضريبي

ج- الملائمة الضريبية

د- اقتصاد الضريبة

وان شرح هذه المبادئ تتوالى في الاتي:

أ- العدالة الضريبية.

يعد مبدا عدالة الضريبة من اهم الركائز والاسس المالية والاقتصادية التي يجب مراعاتها عند فرض الضريبة، فتحقق العدالة الضريبية في فرض الضريبة تجعل من الضريبة المفروضة مقبولة ولا تحدث تذمرا بين الناس عند فرضها او جبايتها ولكي تتحقق عدالة الضريبة يجب ان يتوافر فيها مبدأين هما:

1- مبدأ عموم الضريبة

2- مبدأ المساواة امام الضريبة

ويقصد بعموم الضريبة اي شمولها لجميع القاطنين في الدولة الذين يتمتعون بحمايتها وخدماتها سواء كانوا من الوطنيين او الاجانب المقيمين في تلك الدولة. وقديما كانت الضريبة تفرض على جميع الافراد بالتساوي دونما اي استثناء وذلك نظرا لانه كان فرض الضريبة مقابل حماية الدولة للافراد فهي ثمن الحماية الذي يجب مقاسمة الجميع فيه، كما قصد من عموم الضريبة قديما امتداد فرضها على جميع مصادر الثروة والدخل[2].

ثم ثبت بعد ذلك ان تمتع الافراد بالحماية ليست متساوية الامر الذي اعتبر

(1) د. زكريا محمد بيومي – مبادئ المالية العامة – الولاء للطبع والتوزيع – مصر – 1998 – ص247.

(2) د. اسعد طاهر احمد – مصدر سابق – ص 45.

لتساوي الافراد في تحمل عبئها غير منطقي وليس من العدل لذلك تم توزيع عبئها حسب استفادة الافراد من تلك الحماية. وبعد ذلك تطور الفكر الضريبي ليصبح عموم الضريبة لا يتعارض مع اعفاء بعض طبقات المجتمع او الافراد منها لاسباب انسانية او اجتماعية او دولية.

ومن ثم اصبحت فطرة او مبدا عموم الضريبة يقصد منها تساوي كافة المراكز القانونية للافراد امام الضريبة، فكل من يتوافر فيه الشروط الواجب توافرها لجبايتها منه او من امواله تفرض عليه الضريبة وكل من توافرت فيه او في امواله شروط الاعفاء منها يتمتع بالاعفاء منها. فالعبرة اذن بعموم المراكز القانونية للافراد امام الضريبة او الاعفاء منها.

اما المساواة تعني المساواة في التضحية بين الافراد، وكان قديما تستوجب المساواة ان يدفع الضريبة جميع افراد المجتمع بنسب متساوية اي ان عبئها متكافئ بين الافراد الا ان المساواة تقضي بعدم دفع الاغنياء والفقراء لنفس القدر او المبلغ بل يجب توزيع العبء الضريبي حسب مقدرة الافراد.

فتفرض الضريبة بنسب تصاعدية على اصحاب الدخول المرتفعة، وبنسب اقل على اصحاب الدخول المنخفضة، بل قد يتم اعفاء الطبقات الفقيرة من الضريبة، دون ان يخل هذا بمبدا المساواة امام الضريبة. فالعدالة الضريبية تقتضي اعفاء اصحاب الدخول المنخفضة من اداء الضريبة بالنسبة لحد الكفاف اي الحد الادنى اللازم للمعيشة وكذلك مراعاة الاعباء العائلية بما يتناسب ومستوى المعيشة في المجتمع، كما تتطلب العدالة اختلاف اسعار الضرائب تبعا لنوع الدخل المفروضة عليه وهل هو ناتج من العمل او عن راس المال او عنهما معا.

خلاصة القول ان قاعدة العدالة الضريبية تقوم على مبدأين اساسين هما عمومية الضريبة سواء مادية تفرض على جميع الاموال الموجودة داخل الدولة وعلى كافة التصرفات او الوقائع التي تقوم داخل حدودها بمعنى ان تفرض على

جميع المواطنين وعلى جميع الاجانب الذين يباشرون انشطتهم داخل الدولة. على انه لا يخل بمبدا العدالة فرض ضريبة تصاعدية على اصحاب الدخول المرتفعة وان تعفي الدولة اصحاب الدخول المنخفضة لاعتبارات خاصة تراها الدولة.

ب- اليقين الضريبي.

يقصد بقاعدة اليقين الضريبة ان تكون مؤكدة لا تحكمية وتكون الضريبة مؤكدة اذا توافرت فيها الشروط الاتية:

1- وضوح القانون الضريبي من حيث النصوص المتعلقة بالوعاء وتحديده تحديدا غير قابل للتأويل بقدر الامكان، وتحديد طرق تقدير الضريبة دون ايهام او غموض، وتحديد الاعفاءات الضريبية والمسؤولية الضريبية ومواعيد دفع الضريبة وطرق التحصيل بشكل واضح ومبسط كلما امكن.

2- يجب ان يحدد القانون واللوائح المنفذة له وضوح وبساطة الاجراءات المنظمة للضريبة وطرق الطعن على تقدير الضريبة والسلطات المتخصصة بها والسجلات والدفاتر والاقرارات وكافة النواحي الاجرائية اللازمة لحسن تطبيقه وتنفيذه على المكلفين بدفع الضريبة.

3- ضرورة استقرار التشريع الضريبي وضرورة عدم اجراء التعديلات في فترات قصيرة وبشكل متلاحق. لعدم حدوث الخلط المعلوماتي التشريعي بين الدوائر الضريبية والممولين. وخاصة في عدم تغيير السعر او الوعاء او طرق التحصيل من عام لاخر لان كثرة التعديلات تؤدي الى ضياع الحصيلة وكثرة المنازعات بسبب اختلاط المفاهيم الضريبية بين الجهات ذات العلاقة بالضريبة.

وعليه حتى يتحقق اليقين يجب ان تتميز الضريبة بالاستقرار والثبات اي ان

لا تخضع للتعديل المستمر، فالتعديلات في تشريعات الضرائب من الضروري ان تكون محددة في فترات وفي فترات زمنية متباعدة حتى لا يؤدي ذلك الى اضطراب النشاط الاقتصادي، كما يجب ان يتميز التشريع الضريبي بالوضوح حتى يسهل فهمه لعامة الناس دون عناء والتباس وحتى تستطيع المحاكم والادارات الضريبية ان تطبقه دون اجتهاد او تاويل.

ج- الملائمة الضريبية.

ويقصد بها تحصيل الضريبة في الوقت والطريقة الاكثر مناسبة لدفعها من قبل الممول وذلك حسب مصدر الدخل وظروفه[1].

وذلك ليقتضي ان تختار الادارة الضريبية موعدا مناسبا للوفاء بالضريبة وان تكون اجراءات الجباية مناسبة لظروف الممول بحيث لا يكون وقع الضريبة عليه ثقيلا بشكل يجعله عاجزا عن الدفع او يدفعه الى التهرب من دفع الضريبة. فالمزارع يلزم بدفع الضريبة بعد حصاد المحصول وبيعه والتاجر يطالب بسدادها بعد انتهاء السنة التجارية لنشاطه وتحديده لصافي هذا النشاط، اما الموظف العام فانه يلزم بدفع الضريبة على الراتب الشهري بمجرد تحقق الدخل الموجب لها. اما الضرائب غير المباشرة والتي تكون على الاستهلاك فهي تدفع عند شراء السلعة، مع العلم ان الشخص حر في شراء السلعة وبالتالي دفع الضريبة المفروضة عليها.

د- الاقتصاد الضريبي.

يقصد باقتصاد الضريبة ان يراعى في فرض الضريبة غزارة حصيلتها وعدم تحطيمها لوعائها وذلك بعدم فرض ضريبة تكون من شانها اضعاف راس المال الذي يمثل وعائها او القضاء عليه فهذا يخرج الضريبة عن مقصدها في تحقيق اغراضها الاقتصادية، وكذلك ضرورة خفض نفقات التحصيل الضريبي اي

---

(1) د. منصور ميلاد – مصدر سبق ذكره – ص 117.

الاقتصاد في كلفة الضريبة اي ما تتكبده الدولة وتصرفه على تقديرها وجبايتها، واخيرا ان لا تيتنفذ مصاريف جباية الضريبة جانبا كبيرا من حصيلتها على نحو يقلل من امكانيات الدولة في الاستفادة منها وبمعنى ان تكون نفقات التحصيل الضريبي اقل مايمكن وفي نفس الوقت يؤدي الى التحصيل باسرع وقت ومناسب وبشكل سليم وايجابي[1].



(1) د. عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد - اقتصاديات المالية العامة - مصدر سبق ذكره - ص 212-213.

المبحث الثالث
انواع الضرائب

لقد تعددت الضرائب وفقا لتطورها التاريخي والموضوعي وحسب الاغراض التي فرضت من اجلها وحسب النظام الاقتصادي السائد في كل دولة. وقد تهدف الدول من وراء فرض الضريبة تحقيق وفرة مالية وبساطة في التطبيق فتلجا تلك الدول الى فرض الضريبة غير المباشرة نظرا لما توفره من حصيلة غزيرة للدولة[1].

وقد يكون هدف الدولة حماية منتجاتها المحلية فتتوسع في الضريبة الجمركية على حساب الدخل او الضرائب السلعية على الانتاج المحلي. او يكون الهدف من وراء فرض الضريبة في دولة ما ازالة الفوارق بين الطبقات فتتوسع الدولة في فرض الضرائب الشخصية والضرائب التصاعدية على الدخل وقد تهدف الدولة الى الحد من ظاهرة الازدواج الضريبي او التوسع فيها بغرض تحقيق موارد مالية والسيطرة على الاسعار وتقليل القوارق بين الدخول المختلفة فتفاضل بين الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة.

وعليه تنقسم الضرائب الى التالي:

اولا: الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة.

ثانيا: الضريبة الشخصية والضريبة العينية.

ثالثا: الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

(1) د. اسعد طاهر احمد - مصدر سابق - ص 80.

رابعا: الضرائب النسبية والضرائب التصاعدية.

خامسا: الضرائب التوزيعية والضرائب القياسية.

اولا: النظام الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة.

ان الضريبة الواحدة او كما يسميها الاخرون الضريبة الفذة هي النظام الذي تعتمد الدولة فيه على ضريبة واحدة فقط او على ضريبة رئيسية واحدة للحصول على ما يلزمها من موارد مالية[1]. وان الضريبة الواحدة تفرض على جميع انواع الدخول. بحيث يكون وعاء الضريبة واحد والتحصيل والاعباء واحدة وكذلك الادارة المختصة بالتحصيل وكل ذلك اذا كانت الضريبة مباشرة. اما في حالة الضريبة غير المباشرة فتكون الضريبة وحيدة على الانفاق[2].

اما الضرائب المتعددة هي ضرائب تتعدد بتعدد الدخل وتختلف باختلاف الوعاء فتكون بعدد ضرائب متعددة في الضريبة المباشرة اذا كان الدخل متعدد مثل الضريبة على الاجور والمرتبات والضريبة على المهن الحرة والضريبة على القيم المنقولة. فجميع هذه الضرائب متعددة برغم وحدة الدخل او المال ونكون بصدد ضرائب متعددة في الضريبة غير المباشرة في حالة تعدد الضريبة غير المباشرة على الانفاق فتوجد ضريبة على الانتاج وضريبة على الاستهلاك وعلى المبيعات. فجميع هذه الضرائب متعددة برغم وحدة وعائها هو الانفاق على السلع والخدمات.

ويمكن القول ان فكرة الضريبة الواحدة قد ولدت عن فكرة (الضريبة الاساسية) التي نادى بها فوبان Vauban عام 1707 فقد اقترح فرض ضريبة العشور على الارض بدلا من الضرائب التي كانت قائمة واقترح فرض ضرائب اخرى كالضرائب الجمركية والضريبة على التبوغ والملح وقد مهد فوبان للقول

(1) د. عادل فليح علي - مصدر سابق - ص 101.

(2) د. اسعد طاهر محمد - مصدر سابق - ص 82.

بالضريبة الواحدة، وقد نادى ايضا بفكرة الضريبة الواحدة هنري جورج في كتاب نشره عام 1879 وقال بان الضريبة الواحدة هي التي تحقق العدالة اذا ما فرضت على الارض فقط على اساس ان الارض اسا انتاج كل شيء، فملاك الارض يستولون على المزايا الناتجة من ارتفاع قيمة الاراضي دون عمل يقومون به وعليه يرى هنري جورج اعفاء دخل الارض المتاتي من العمل من اية ضريبة وان فرض هذه الضريبة يكفي لسداد جميع نفقات الدولة[1].

ويرى اخرون مثل مونييه Monie ان تفرض ضريبة واحدة على راس المال ويبرر ذلك بان راس المال هو منتج قومي يشكل انتاجه المجتمع ككل وليس صاحب راس المال فقط ولا تفرضها على مصدر اخر للدخل[2].

ولقد نتج من الاخذ بنظام الضريبة الواحد عدة مزايا وعدة عيوب نذكر منها:

1- مزايا نظام الضريبة الواحدة.

أ- نظام الضريبة الواحدة يتميز ببساطة الاجراءات وسهولة التطبيق الامر الذي يخفف العبء الاداري على الادارة الضريبية، ويسهل استيعاب فهم النظام الضريبي لافراد المجتمع.

ب- يؤدي نظام الضريبة الواحدة الى الحد من كلفة الضريبة التي تعتبر من اهم المزايا التي تسعى الى تحقيقها الاهداف المالية للضريبة وهو ما يطلق عليه الاقتصاد في الجباية. لانها لا تحتاج الا لادارة ضريبة واحدة تشرف عليه.

ج- عدالتها. وذلك لانها تدخل في حساب الضريبة كل امكانيات المكلف، وكذلك تراعي مختلف اعبائه العائلية والشخصية والمهنية.

(1) د. منصور ميلاد يونس - مصدر سابق - ص 123.

(2) د. خالد الشاوي - مصدر سابق - ص 75.

د- الضريبة الواحدة اكثر ملائمة للممول لانه يعرف مقدار ما يقع عليه من عبء مالي على وجه التحديد فضلا عن ان وقت دفعها يمكن تحديده بحيث يلائم امكانية ووقت حصول الدخل الخاضع للضريبة.

ه- يؤدي نظام الضريبة الواحدة الى الحد من امرين هما التهرب الضريبي والازدواج الضريبي.

2- عيوب نظام الضريبة الواحدة.

أ- انها تزيد من شعور الممول بعبء الضريبة نتيجة دفعه مبلغ كبير مرة واحدة.

ب- لا تتميز الضريبة الواحدة بالمرونة بحيث تعتمد عليها الدولة في حالة مواجهتها لظروف طارئة تحتاج الى ايراد اكثر من حجم الضريبة الواحدة. او في حالة تغطية نفقات عالية استثنائية.

ج- ان هذه الضريبة لا تمكن الدولة من تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي والتدخل في النشاط الاقتصادي والاجتماعي بنفقات حقيقية او تحويلية.

وعندما يتم النظر الى نظام الضرائب المتعددة فانها تتميز ببعض المزايا وتظهر فيها بعض العيوب وتكون كالاتي:

1- مزايا نظام الضرائب المتعددة.

أ- نظام الضرائب المتعددة يتسم بالمرونة التي تمكن الدولة من التدخل لتحقيق التوجيه الاقتصادي اللازم وتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية وذلك من خلال فرض ضرائب منوعة او رفع اسعار ضرائب سارية وفي نفس الوقت في حالة وجود بعض الاعفاءات الضريبية في الضرائب المتعددة لا تؤثر بشكل مباشر على حجم

الايرادات من الضرائب كما في الضريبة الواحدة.

ب- نظام الضريبة المتعددة ذات حصيلة وافرة وكثيرة ومتجددة ومتعددة من خلال انواعها مما يمكن الدولة من الاعتماد عليها في مواجهة اي عجز في نفقاتها الهعامة او عند مواجهة نفقات لا تستطيع ان تغطيها الايرادات العادية كما في نظام الضريبة الواحدة.

ج- ان التهرب من الضرائب المتعددة ليست له اثار وخيمة على الحصيلة الضريبية وذلك لان الممول اذا استطاع التهرب من ضريبة معينة لا يستطيع التهرب من كافة الضرائب المتعددة، ومن جانب اخر المبالغ المتهرب من سدادها ليست بالكبيرة التي تؤثر في حصيلة المحصلة او ادارة الضرائب العامة على عكس التهرب من الضريبة الواحدة.

د- نظام الضرائب المتعددة تناسب الحالة النفسية للممولين حيث انها تقتطع على مراحل ولعدة مرات لا يشعر بعبئها الممول على عكس الضريبة الواحدة[1].

2- عيوب نظام الضرائب المتعددة.

أ- نظام الضرائب المتعددة متعدد الاجراءات، والى جانب ذلك تتسم هذه تتعدد ادارات النظام ومواجهة الممول صعوبة في فهم واستيعاب هذا النظام.

ب- نظام الضرائب المتعددة اكثر كلفة في تحصيل الضريبة نظرا لتعدد الادارات الضريبة النوعية وكثرة الاجراءات في تحصيلها مما يؤثر سلبا على قاعدة اقتصاد النفقة في جباية او تحصيل الضريبة[2].

ج- يؤدي تعدد الضرائب الى الازدواج الضريبي الداخلي والدولي حيث

---

(1) د. اسعد طاهر احمد – مصدر سابق – ص 85.

(2) د. خالد الشاوي – مصدر سابق – ص 422.

يخضع الدخل الى اكثر من ضريبة بالرغم من ان مصدر الدخل الواحد.

د- من الصعب تحقيق العدالة الضريبية في عموميتها ومساواتها في توزيع الاعباء المالية على الممولين لانها تفرض على دخول وثروات متعددة ومختلفة بحيث من الصعب وضع سعر معين لكل دخل او جزء من الثروة او وضع حد اعفاء معين[1].

ثانيا: الضرائب الشخصية والضرائب العينية.

لقد عرف الفقه التقليدي الضريبة(الشخصية) اسم الضريبة على الرؤوس او ضريبة الفردة وكان اول من طبقها الرومان في عهد الدولة البيزنطية بحيث تحصل الضريبة على الشخص ذاته بمقدار 20 دراخما (درهم) العملة البيزنطية انذاك لكل شخص بلغ سن الرابعة عشر الى الستين عاما.

اما الضريبة (العينية) فتعرف عند التقليديين بانها الضريبة التي تسدد عينا اي بشيء عيني مثل جزء من المحاصيل الزراعية او جزء من احد عروض التجارة. وهذه الضريبة عرفت قديما عندما كان سائدا نظام المقايضة والمبادلة في المجتمع ولم يكتشف بعد التعامل بالنقود كوسيط للتبادل. واستمرت بعد اكتشاف النقود على بعض المحاصيل الزراعية.

اما الفقه الحديث فقد عرف الضريبة (الشخصية) بانها الضريبة التي تاخذ ظروف الممولين الشخصية بعين الاعتبار عند فرضها او الاعفاء منها.فهي تراعي مختلف ظروف الممول فتاخذ في الاعتبار كيفية حصول الفرد على الدخل وهل هو ناتج عن العمل او عن راس المال وهل للممول مصدر واحد او عدة مصادر متعددة للدخل.

وعندما ننظر في نفس الوقت الى الضريبة (العينية) في الفكر الحديث فنلاحظ

---

(1) نفس المصدر السابق، ص423.

انها تعتمد في تحديدها للمقدرة المالية للمكلف على حجم الثروة فقط بغض النظر عن ظروف الممول الشخصية او قدرته على الدفع كما انها لا تهتم بمصدر الدخل سواء كان من العمل او راس المال. ومثالها الضريبة الجمركية التي تفرض على السلعة المستوردة بغض النظر عن المستفيد او المستهلك لهذه السلعة. مثال ذلك عندما يستورد اثنان سيارتان الاول استورد سيارة لاستخدامه الشخصي والاخر للمتجارة بها وقد يكون الاول ليس غنيا وبحال متوسط والثاني غنيا فهنا ان الاثنان سيدفعان نفس الضريبة الجمركية وخاصة عندما تكون السيارتان من نفس الحجم. فاذن الضريبة العينية لا تاخذ ظروف الممول المالية والشخصية سواء كان اعزب او يعيل زوجة واولاد.

وعندما ننظر الى عيوب الضرائب الشخصية والعينية فان الضريبة الشخصية غير ملائمة للتطور الاقتصادي والاجتماعي والمالي الحديث والضريبة الشخصية مرنة اذا قورنت بالضريبة العينية.

ثالثا: الضرائب المباشرة (ض م) والضرائب غير المباشرة (ض غ م).

تعتبر الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة اكثر انواع التقسيم الضريبي اهمية وانتشارا بين الدول والانظمة الضريبة الحديثة من خلال الاتي:

أ- معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة

ب- مزايا وعيوب الضرائب المباشرة وغير المباشرة

ان رواد الفكر المالي حاولوا وضع معايير ثلاثة للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة وهذه المعايير هي: المعيار الاداري، معيار راجعية الضريبة، معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة.

المعيار الأول: المعيار الإداري.

يعتمد هذا المعيار في التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة على طرق

التحصيل أو الجباية الضريبية.

فاذا كانت جباية الضريبة تتم بناء على جداول اسمية يدون فيها اسماء المكلفين بدفع الضريبة بهذه الطريقة تعتبر الضريبة مباشرة. وايضا يكون في هذه الجداول موضحا مبالغ الضريبة لكل اسم وموعد دفعها بالاضافة الى طبيعة المادة الخاضعة للضريبة.

وفقا لهذا المعيار تعتبر الضرائب غير مباشرة اذا تم جبايتها دون جداول اسمية اي الادارة الضريبة لا تستطيع ان تتعرف على الاشخاص المكلفين بدفع الضريبة. ووفقا لهذا المعيار تعتبر الضريبة العقارية ضريبة مباشرة لانها تستحصل وفق قوائم او جداول اسمية في حين تعتبر الضرائب الجمركية ضرائب غير مباشرة نظرا لتعذر معرفة اسماء المكلفين بها لدى الادارة الضريبية.

وكذلك الضرائب على قيم الاموال المنقولة التي تفرض على ارباح الاسهم وفوائد السندات العامة يتعذر جبايتها عندما تكون لحاملها وتعتبر ضرائب غير مباشرة في حين تعتبر الضريبة مباشرة على قيم تلك الاموال عندما تكون تلك الاوراق المالية صادرة بمسمى سندات اسمية بمعنى يدون اسم الشخص على السند عندما يقتنيها كاوراق دين عام وذلك حفاظا على ملكية الورقة المالية وحقوق من يقتنيها يصدر بقانون على ان يدون اسم الشخص فيها وفي هذه الحالة تعتبر الضريبة مباشرة. وبالرغم من بساطة هذا المعيار ووضوحه فانه قد تعرض للنقد واهم الانتقادات الموجهة اليه هي:

1- ان العمل بهذا المعيار وتتبع اجراءاته يؤدي الى نتائج غير واضحة وغير صحيحة من الجانب العملي. لانه معيار بعيد عن العلمية حيث ان وضع المكلفين بدفع الضريبة في قوائم او جداول اسمية هو اجراء ليس له علاقة بوعاء او طبيعة الضريبة وانما لها علاقة بالاجراءات فقط المتبعة بالضريبة التي يقررها المشرع بحيث اذا تغير الاجراء من اسمية كضريبة

مباشرة الى غير اسمية اصبحت الضريبة غير مباشرة.

2- انه معيار تنقصه العلمية فعلى سبيل المثال فان تطبيقه على ايرادات القيم المنقولة تعتبر ضريبة مباشرة لانها تفرض على دخل ذو مصدر معروف وقابل للتقدير. في حين ان فرضها على نفس القيم المنقولة من سندات واسهم ولكن عندما تكون لحاملها تعتبر ضريبة غير مباشرة.

3- ان المعيار الاداري معيار يفرق بين ضرائب من طبيعة واحدة بحيث يجعل بعضها ضرائب مباشرة وبعضها الاخر ضرائب غير مباشرة، فالضريبة على دخول الاشخاص الطبيعيين في فرنسا تدفع بموجب قوائم اسمية في حين ان الضريبة على الشركات لاتدفع بموجب هذه القوائم، اي ان الاولى تكون مباشرة والثانية غير مباشرة.

اي يأخذ على هذا المعيار انه يؤدي الى ترك تغير نوع الضريبة من مباشرة الى غير مباشرة الى ارادة المشرع بحسب تغير طريقة الجباية مع العلم ان هذا جانب علمي او فني وليس من الجائز ان تترك التقسيمات العلمية لارادة المشرع[1].

المعيار الثاني: معيار نقل العبء الضريبي او معيار (راجعية الضريبة)

يذهب اصحاب هذا المعيار الى القول بان الضريبة المباشرة هي الضريبة التي لايستطيع دافعها ان ينقلها على شخص اخر وانما يتحملها هو نفسه فقط.

اما الضريبة غير المباشرة وفق هذا المعيار فهي التي يستطيع دافعها نقل عبئها الى غيره سواء تم ذلك عملاً او بناء على رغبة المشرع. ومثال الضريبة المباشرة وفق هذا المعيار هي الضريبة على (الدخل) ومثال الضريبة غير المباشرة الضريبة على التداول والاستهلاك والضرائب الجمركية.

فقد اضاف اودلف فاجنر الاقتصادي الالماني، ان الضرائب المباشرة هي

(1) د.اسعد طاهر احمد - مصدر سابق - ص92.

تلك الضرائب التي لايوجد وسيط بين الخزانة العامة والمكلف بها. وبعكس الضرائب غير المباشرة فأن من يتحمل عبئها نهائياً لايدفعها مباشرة بل يتدخل وسيط بينه وبين الخزانة العامة فالعلاقة بين الممولين والخزانة العامة هي التي تحكم نوع الضريبة. فأذا كانت علاقة مباشرة كنا في اطار ضريبة مباشرة اما اذا كانت العلاقة غير مباشرة وبوجود وسيط بين الممولين وخزانة الدولة كنا في اطار الضريبة غير المباشرة[1].

ورواد فكر اخرين يسمون هذا المعيار بمعيار راجعية الضريبة النابعة من ان الشخص الذي يتحمل عبء الضريبة بصفة نهائية، فتكون الضريبة مباشرة اذا دفعها المكلف واستقرت عليه، وتكون غير مباشرة عندما يدفعها المكلف بها ثم يقوم بنقلها الى شخص اخر.

ومثال الضريبة المباشرة وفق هذا المعيار الضرائب على الرواتب والاجور حيث يتحملها المكلف بها بصورة نهائية ولايستطيع تحميلها للغير.

اما الضرائب الجمركية التي يستطيع المستورد اي المكلف بدفعها ان ينقلها او يحملها الى شخص ثالث هو مشتري السلعة المستوردة او مستهلكها حيث قيل بان هناك وسيط في الضرائب غير المباشرة بين الادارة الضريبية ومتحمل الضريبة المشتري اخيراً وهذا الوسيط هو المستورد.

فالضريبة العقارية التي تعتبر دائماً من الضرائب المباشرة قد تصبح ضريبة غير مباشرة بالنسبة لبعض المؤجرين اذا استطاع صاحب العقار نقل عبئها الى المستأجرين فاذا استورد تاجر لوحات فنية مثلاً ودفع الضريبة الجمركية ففي حالة رغبة هذا التاجر الاحتفاظ بهذه اللوحات لتزيين منزله اي لنفسه فان الضريبة تعتبر مباشرة لانه تحملها. اما اذا عرضها في السوق وباعها فأنه سيضيف الضريبة التي دفعها على سعر اللوحة وينقلها الى المشتري ففي هذه الحالة سينقل

(1) نفس المصدر السابق – ص92.

عبء الضريبة الى الغير.

خلاصة القول ان معيار نقل العبء الضريبي في التفرقة بين ض.م وض.غ.م معيار تعوزه الدقة ويدل على عدم صلاحية هذا المعيار كأساس للتفريق بين النوعين من الضرائب[1].

المعيار الثالث: ثبات المادة (الوعاء) الخاضع للضريبة.

يقوم هذا المعيار على اساس ثبات واستمرار المادة الخاضعة للضريبة او عدم ثباتها واستمرارها. فوفق هذا المعيار تعتبر الضريبة ضريبة مباشرة اذا كانت مفروضة على مادة تتميز بالاستقرار او الثبات والاستمرار كالدخل الناتج عن الوظيفة العامة او ممارسة المهنة.

وتعتبر الضريبة غير مباشرة اذا فرضت على التداول والاستهلاك كالشراء للسلع المتنوعة والخدمات التجارية.

اذن وفق معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة يذهب اصحاب هذا المعيار الى القول بأن الضرائب المباشرة ترد دائماً على وعاء يتمتع بقدر من الثبات والاستمرار اما الضرائب غير المباشرة فهي التي تفرض على الوقائع التي تتسم بعدم الثبات او الاستمرار فهي الضرائب التي تفرض بمناسبة بيع اوشراء سلع او اداء الخدمات ومن امثلتها الضريبة على الانتاج والضريبة على المبيعات والاستهلاك[2].

الا ان هذا المعيار لم يحقق النجاح الكامل حيث تم توجيه الانتقاد اليه، ومن مثال ذلك لقد اعتبر هذا المعيار ضريبة التركات من قبيل الضرائب غير المباشرة حيث يتحمل عبئها الممول بمناسبة واقعة عارضة وغير ثابتة ومستمرة او متكررة فالواقعة المنشئة للضريبة هي الوفاة اي وفاة المورث وهي تحدث عرضاً الا انه

(1) د.منصور ميلاد يونس – مصدر سابق ذكره – ص129.

(2) زين العابدين محمد ناصر، مبادئ المالية العامة، جامعة عين شمس – مصر – القاهرة – 1989 – ص302.

لم يقل احد ان ضريبة التركات ضريبة غير مباشرة فهناك اجماع على ان ضريبة التركات من قبيل الضرائب المباشرة، ولايغير من هذا النقد قول البعض ان سعر ضريبة التركات كلما كان منخفض على التركة يمكن ان تكون ضريبة التركات ضريبة غير مباشرة واذا كان مرتفع اعتبرت ضريبة مباشرة[1].

وبالرغم من وضوح هذا المعيار باعتباره قائم على ثبات المادة الخاضعة للضريبة الا انه تعرض للنقد باعتباره ليس محكماً بدرجة كافية ولايمكن بالتالي الاعتماد عليه لتصنيف بعض الضرائب تارة مباشرة وتارة ضريبة غير مباشرة ولايسهل التمييز بين النوعين من الضرائب.

وعلى اي حال جرى اتفاق علماء المالية العامة على استخدام تعبير الضرائب المباشرة للدلالة على الضرائب التي تفرض بمناسبة حصول المكلف على الدخل او رأس المال. واستخدام تعبير الضرائب غير المباشرة للدلالة على الضرائب التي تفرض بمناسبة استخدام الدخل او رأس المال كالضرائب على التداول والاستهلاك والضرائب الجمركية وهذا ما اوصت به هيئة عصبة الامم المتحدة في المؤلف الذي اصدرته عن المالية العامة في سنة 1935[2].

ب- مزايا وعيوب الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

لقد اختلف الفقه المالي حول مزايا وعيوب الضرائب من النوعين وذلك يجعل من العسير تفضيل احداهما على الاخرى وذلك على التفصيل التالي:

1- مزايا الضرائب المباشرة.

الضرائب المباشرة اكثر ثباتاً في حصيلتها، حيث لاتتأثر بالازمات الاقتصادية

(1) كمال الجرف - قانون الضريبة - منشأة المعارف - مصر - القاهرة - 1967 - ص60-61.

(2) د.اسعد طاهر احمد - مصدر سابق - ص93. وكذلك د.منصور ميلاد يونس - مصدر سابق - ص130. كذلك د.صباح نعوش - الضرائب في الدول العربية - منشورات المركز الثقافي العربي - ط1 - الدار البيضاء - المغرب - 1987 - ص26.

لانها تفرض على دخل يتميز بالثبات النسبي مثل الاجور والرواتب، حيث انها اقرب الى تحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية في توزيع الاعباء العامة وذلك على اساس انها تفرض وفقاً لمقدرة المكلف بدفع الضريبة المالية، كما ان المشرع يراعي عند فرضها مختلف الاعتبارات الشخصية للمكلف كظروفه العائلية في حين الضرائب غير المباشرة لاتفرق بين غني اوفقير.

تتميز الضرائب المباشرة بالاقتصاد في الجباية خاصة ضريبة الدخل الموحدة حيث تفرض على عناصر مستمرة وثابتة وواضحة للادارة الضريبية ومن ثم فهي تحتاج فقط الى موظفين يقدرون هذه العناصر ويربطون على كل ممول الضريبة المستحقة.

تتميز الضرائب المباشرة بالتصرف بما يلائم ظروف الممول الخاصة والتحصيل في الوقت المناسب عند استحقاق الدخل او في ميعاد يعرفه الممولين بما يوائم وظروفهم.

ان الضرائب لانها تفرض على مداخيل تتميز بالثبات فهذا يجعل السلطات العامة تطمئن في الاعتماد على حصيلتها لتزويد الخزانه العامة بما تحتاجه من موارد ضرورية في حين ان الضرائب غير المباشرة تعتمد على رغبة الافراد في الاستهلاك او الاستيراد او غيره وهي اكثر تأثراً بالتقلبات الاقتصادية، وهي من الايرادات غير الاجبارية بالنسبة للدولة على الممول.

2- عيوب الضرائب المباشرة.

أ- اتصافها بعدم المرونة اي صعوبة زيادة حصيلتها او خفضها بسهولة لما تقتضي به الظروف الاقتصادية.

ب- تعقد وطول اجراءات الربط والتحصيل بما يترتب عليه تأخر في تحصيل الكثير منها، وبذلك يصعب الاعتماد عليها وحدها في تمويل النفقات

العامة مما يدفع بالسلطات العامة الى اللجوء الى الدين العام قصير الاجل وذلك باصدار سندات القرض العام لحين سداد هذه الضرائب ومع مايترتب على ذلك من التزامات الدولة كالفوائد التي تدفعها الدولة للدائنين مقتني السندات.

3- مزايا الضرائب غير المباشرة.

أ- ان الضرائب الغير مباشرة تتميز بانها الضرائب الاكثر حصيلة فهي ذات نطاق من التعاملات على الاستهلاك والانتاج والاستيراد والتصدير.

ب- الضرائب غير المباشرة تتميز بانها الضرائب الاكثر مرونة حيث تزداد الحصيلة في فترات الرخاء بسبب رواج الحالة الاقتصادية وفي فترات الكساد تقل حصيلتها بسبب انخفاض المعاملات في التداول والاستهلاك.

ج- تتميز هذه الضريبة بانها مصدر مستمر للايراد على مدار السنة المالية وكذلك سهولة رفع سعرها وسهولة دفعها.

د- تتميز بعدم شعور الممول بثقلها حيث انه يدفعها بارادته واختياره فهو ليس مجبر او مكره على دفعها حيث يدفعها حيث يدفعها بمناسبة استهلاكه للسلعة او استفادته للخدمة الخاضعة للضريبة. فهي من الايرادات الاختيارية بالنسبة للممول مقابل الدولة.

4- عيوب الضرائب غير المباشرة.

أ- عدم مراعاتها للقدرة التكليفية للممولين لانها ضريبة سلعية في الغالب وتصيب غالباً السلع والخدمات فهي تدفع عند الاستهلاك للسلع والخدمات.

ب- تتأثر حصيلتها بالازمات الاقتصادية حيث تنخفض حصيلتها في الازمات.

ت- انها تقتطع جزءاً من دخول الطبقات الفقيرة ومحدودي الدخل خاصة اذا تم فرضها على السلع الاساسية والضرورية التي يستهلكها افراد المجتمع[1].

ث- عدم وضوحها وذلك راجع الى دمج قيمة الضريبة مع اثمان السلع والخدمات لتصبح عامة الناس لايشعرون بها وبالتالي لاتقوم بدورها في ممارسة الرقابة على ذلك[2].

رابعاً: الضرائب التوزيعية والضرائب القياسية.

انه من الممكن ان يتم عرض دراسة الضرائب التوزيعية والضرائب القياسية من خلال الاتي:

1- تعريف الضرائب التوزيعية والضرائب القياسية.

يقصد بالضريبة التوزيعية تلك الضريبة التي لايحدد لها المشرع سعراً محدداً ينطبق على المادة الخاضعة لها، وانما يحدد المقدار الكلي لحصيلتها اي مجموع مايتعين على الادارة الضريبية تحصيله من المكلفين الخاضعين لها. ثم توزع هذه الحصيلة على اقاليم الدولة المختلفة[3].

وبعد اتمام توزيع الحصيلة الاجمالية يمكن معرفة سعر الضريبة وذلك يتم بعد تحديد الحصيلة الاجمالية السنوية مقدماً يوزع نصيب كل اقليم على اجزاءه ثم يوزع نصيب كل جزء من الاقاليم على الافراد المقيمين والخاضعين للضريبة بواسطة لجان محلية تحدد لهذا الغرض.

وكان هذا النوع من الضرائب منتشراً في الماضي وخاصة في العصور الوسطى حيث كان يصعب حصر وتقدير المادة الخاضعة للضريبة، ومن الملاحظ ان مجال

(1) د.محمود رياض عطية - الوجيز في المالية العامة - دار النهضة العربية - مصر - 1978 - ص181.

(2) نفس المصدر السابق - ص182.

(3) د. منصور ميلاد يونس - المالية العامة - مصدر سبق ذكره - ص164.

تطبيق الضريبة التوزيعية هي الضرائب المباشرة فقط. اذ يستحيل تطبيقها على الضرائب غير المباشرة الا اذا ارغم او اجبر كل شخص على استهلاك قدر معين من السلع حتى يمكن ضمان تحصيل المبلغ الاجمالي المطلوب[1].

اما تعريف الضريبة القياسية او التحديدية تلك الضريبة التي يحدد المشرع سعرها مقدماً دون تحديد اجمالي حصيلتها، وان كان ذلك لايمنع من تقدير حصيلتها الكلية بصفة تقريبية في ميزانية الدولة السنة القادمة.

وتأخذ التشريعات الضريبية الحديثة بهذا النوع من الضريبة في انظمتها الضريبية الحديثة.

وتختلف هذه الضريبة عن الضريبة التوزيعية في ان المقدار الكلي للضريبة غير ثابت ويخضع للتوقعات التي قد تتحقق او لا تتحقق على العكس من الضريبة التوزيعية التي يكون مقدارها الكلي معروف مقدماً.

2- مزايا الضرائب التوزيعية.

أ- تتميز الضرائب التوزيعية بإن حصليتها تكون معروفة ومحدودة ومؤكدة للدولة مقدما.

ب- لا تتأثر الضرائب التوزيعية بتحول الاحوال الاقتصادية،فحصيلتها ثابتة ومضمونه التحصيل سواء حدث كساد أو رخاء اقتصادي في الدولة.

ج- تنعدم في تلك الضريبة حالات التهرب الضريبي حيث يكون أفراد المجتمع هم المراقبين على بعضهم البعض في تنفيذ الالتزام الضريبي لأن تهرب بعض أفراد المجتمع من سداد الضريبة معناه تحمل الآخرين مبلغ الضريبة المفروضة على الأقاليم كله لذلك يكون من مصلحتهم الشخصية أن يلتزم جميع الأفراد بسداد هذه الضريبة.

---

(1) د.اسعد طاهر احمد – الاعفاءات الضريبية – مصدر سبق ذكره – ص103.

3- عيوب الضرائب التوزيعية.

أ- يعاب على هذه الضريبة جمودها لأنها غير مرنة لا تستجيب لتطور الأحوال الأقتصادية.

ب- لا تراعي هذه الضريبة الظروف الشخصية للممولين أو المكلف بدفع الضريبة من ناحية المقدرة المالية في تحمل وسداد الضريبة.

ج- لا تحقق هذه الضريبة قاعدة اليقين إحدى القواعد العامة الضريبة حيث لايعرف الممول ما سيدفعه من ضريبة مقدما.

د- تخالف هذه الضريبة العدالة الضريبة في توزيع الأعباء العامة نتيجة ما قد يحدكبر من الضريبة من أقليم أخر نتيجة حدوث أخطاء في عملية التوزيع بسبب محاباة بعض الوحدات الإدارية على حساب الوحدات الأخرى. وقد يتكرر عدم المساواة بين الأفراد في داخل هذه الجزء من الاقليم.

4- مزايا وعيوب الضريبة القياسية.

إن الضريبة القياسية تتميز بالمرونة أكثر من الضريبة التوزيعية لأنه يمكن رفع سعرها أو تخفيضه تبعا لتطور الأحوال الاقتصادية،وتتميز هذه الضريبة بإتساع الموضوع الذي تفرض عليه الضريبة أي وعاء الضريبة نتيجة تحسن الظروف الاقتصادية. وتحقق هذه الضريبة العدالة الضريبية وذلك بمراعاة عناصر الشخصية منها تبعا لظروف الممول[1].

وكذلك فيما يعاكس حالة اليقين كما في الضريبة التوزيعية فإن الضريبة القياسية تراعي قاعدة اليقين كأحد القواعد العامة للضريبة من حيث سعر الضريبة ووعائها وطرق جبايتها مما يسهل على الممول معرفة الاعباء المالية التي سيتحملها.

---

(1) د. اسعد طاهر، الاعفاءات الضريبية في التنظيم الضريبة الحديثة،دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره،ص104.

أما عيوب الضريبة القياسية بالدرجة الأولى فهو عدم معرفة حصيلتها الإجمالية،وكذلك تتطلب هذه الضريبة تنظيما إداريا وفنيا دقيقا لتحديد المادة الخاضعة للضريبة وعناصر إدارية كفوءة وفعالة لربط وتحصيل الضريبة.

ولكن هذه العيوب ليست جوهرية حيث يمكن وبشكل تقريبي توقع حصيلتها مقدما وكذلك يمكن خلق عناصر إدارية وبكفاءة وفعالية من خلال التدريب وتطبيق نظم الإدارة الضريبة الحديثة للتغلب على ربط الضريبة وتحصيلها وكذلك إدارة نظام مكافحة التهرب الضريبي[1].

خامسا: الضرائب النسبية والضرائب التصاعدية.

تعرف الضريبة النسبية بأنها تلك الضريبة التي يكون سعرها نسبة ثابتة من قيمة المادة أو الدخل الخاضع للضريبة لا يتغير بتغيير مقدار هذه المادة أو الدخل الخاضع للضريبة.

أما الضريبة التصاعدية هي الضريبة التي يتغير سعرها بتغير قيمة المادة او الدخل الخاضع للضريبة فيزداد سعر الضريبة كلما زادت قيمة هذه المادة أو الدخل. وهناك نوعان من الضرائب التصاعدية المفروضة على الدخل وهما التصاعد بالطبقات و التصاعد بالشرائح.

1- التصاعد بالطبقات.

وتعرف التصاعد بالطبقات بأنها طريقة احتساب الضريبة على الممول أو على دخل الممول على أساس تقسيم الدخل الخاضع للضريبة إلى طبقات حسب قيمتها بحيث تدفع كل طبقة سعرا معينا على كل القيمة الخاضعة للضريبة. ومثال ذلك:

الطبقة الأولى5% سعر الضريبة على الدخل الذي أقل من100000 مائة ألف دينار.

(1) د. اسعد طاهر، المصدر السابق، ص105.

الطبقة الثانية 10% سعر الضريبة على الدخل الذي يتجاوزه ولايزيد عن 300000 ثلاثمائة ألف دينار.

الطبقة الثالثة 15% سعر الضريبة على الدخل الذي يتجاوز 300000 ثلاثمائة ألف دينار ولايزيد عن 500000 خمسمائة ألف دينار.

فإذا كان دخل الممول 80000 ثمانون ألف دينار فإن يقع في الطبقة الأولى فإنه سوف يدفع من ضريبة على دخله وفق السعر الضريبي المفروض عليه 5% وذلك يكون 80000× 5÷100 = 4000 أربعة آلاف دينار.

فإنه سوف يدفع 4000 دينار كضريبة 5% على دخله البالغ ثمانون الف دينار. وهكذا بالنسبة لأي ممول يقع دخله ضمن طبقة من الطبقات.

التصنيف	المستوى	حجم الدخل الخاضع للضريبة	سعر الضريبة % نسبة مئوية
الطبقة	الأولى	الدخل الذي أقل من 100000 دينار	5%
الطبقة	الثانية	الدخل الذي أكثر من 100000 وأقل من 300000	10%
الطبقة	الثالثة	الدخل الذي أكثر من 300000 واقل من 500000	15%

مثال (2) التصاعد بالطبقات[1]:

طبقة المكلفين	حجم الدخل الخاضع للضريبة	الضريبة %
الطبقة الأولى	أقل من 8000 دينار	2%
الطبقة الثانية	أكثر من 8000 وأقل من 16000	4%
الطبقة الثالثة	ما زاد عن 16000 وأقل من 25000	6%

(1) د. منصور ميلاد يونس، مصدر سابق، ص164.

فإذا كان دخل سعيد 6000 ستة آلاف دينار ودخل محمود 10000 عشرة آلاف دينار ودخل عبدالله 20000 عشرون ألف دينار. فتكون الضريبة الواجب دفعها سعيد هو (6000 × 2)/100 = 120 دينار.

أما الضريبة الواجب دفعها محمود = 10000 × 4 ÷ 100 = 400 دينار.

أما الضريبة الواجب على عبدالله دفعها = 20000 × 6 ÷ 100 = 1200 دينار.

إذن كان دخل سعيد في الطبقة الأولى والتي هي 6000 وهي أقل من 80000.

إذن كان دخل محمود في الطبقة الثانية والتي هي 10000 وهي أقل من 16000 ستة عشر ألف دينار.

إذن كان دخل عبدالله 20000 دينار في الطبقة الثالثة وهي أقل من 25000 دينار.

2- التصاعد بالشرائح.

وفقا لهذا الأسلوب تقسم موضوع أو المادة الخاضعة للضريبة إلى شرائح أي الدخل يقسم إلى شرائح يخضع كل شريحة لسعر ضريبي معين يرتفع كلما انتقلنا إلى شريحة أعلى، ومثال على ذلك.

مثال: إذا كان دخل محمود 4000 اربعة آلاف دينار، فإن الدخل سوف يقسم إلى شرائح مثال كل الف دينار تفرض عليه سعر ضريبي معين.

الشريحة	الدخل الاجمالي الخاضع للضريبة	سعر الضريبة %
الأولى	الـ 1000 الأولى	2%
الثانية	الـ 1000 الثانية	4%
الثالثة	الـ 1000 الثالثة	6%
الرابعة	الـ 1000 الرابعة	8%

الشريحة الأولى= (1000 × 2)/100 = 20 دينار ضريبة على الالف الأولى من الدخل.

الشريحة الثانية = (1000 × 4)/100 = 40 دينار ضريبة على الالف الثانية من الدخل.

الشريحة الثالثة = (1000 × 6)/100= 60 دينار ضريبة على الالف الثالثة من الدخل.

الشريحة الرابعة = (100 × 8)/100 = 80 دينار ضريبة على الالف الرابعة من الدخل.

مجموع الضريبة المفروضة على الدخل = 20 +40 +60 + 80= 200 دينار.

مزايا الضرائب التصاعدية بشكل عام: تتميز بأنها أكثر عدالة من بقية أنواع الضرائب الأخرى المذكورة. حيث أن الضرائب التصاعدية أكثر عدالة حيث أنها تأخذ في الاعتبار القدرة المالية التكليفية للممولين فهي تفرض حسب قيمة الدخول الخاضعة للضريبة فإذا ارتفعت هذه الدخول ارتفع سعرها وتحقق هذه الضريبة التوازن بين أفراد المجتمع وتقضي على نظام الطبقات الذي قد يخلف آثار اجتماعية وسياسية خطيرة.



المبحث الرابع
الضرائب على الدخل (الضرائب المباشرة)

يقصد بالدخل ما يدخل من ايراد في ذمة الفرد،وهو مجموع الموارد التي يتحصل عليها الفرد بإنتظام أي مورد متجدد ناتج من عمل مستمر أو دخل ناتج من رأسمال عامل.

بينما رأس المال هو مجموع الأموال التي يمتلكها الفرد سواء كانت ناتجة عن مهنة أو هبة أو تركة أو غيره وبعكس الدخل فإن رأس المال لا يتجدد بشكل منتظم أو قد يختفي من جراء سوء إداراة مالية - أو تصرف غير حكيم قد يقوم به الفرد. ولو فرضت الضريبة على رأس المال فهذا يعني استنفاذه مع مرور الزمن وعليه تفرض الضريبة على الدخل الناتج من رأس المال ولذلك أكد رواد الفكر بالقول أن رؤوس الأموال ثروة وطنية وهي كالشجرة من الممكن تقليم الأغصان مع عدم المساس بالجذور[1].

حيث أن استهلاك رأس المال بالضرائب وإضعافه يؤدي إلى إضعاف الرغبة بإدخار وتهريب الأموال إلى الخارج. حيث أن رؤوس الأموال هي المكونة لعوامل الإنتاج الثابتة والمتغيرة وتدخل عجلة الاقتصاد القومي وتكون رأس مال عامل، بينما الأكتناز لايدخل عجلة الاقتصاد وهو غير منتج.

لقد كان التعريف محل جدال وخلاف بين الكثير من رواد الفكر المالي، حيث كان منهم من يضيق من تعريف الدخل ويجعله محددا فقط على مصدره ومنهم من وسع من هذا التعريف لجعله يشمل كل الامكانات في زيادة الإمكانية المالية

(1) د. منصور ميلاد يونس، المالية العامة،مرجع سبق ذكره،ص 135.

للممول. وهنا نكون أمام نظريتين اثنتين لتعريف الدخل هما :

1- **نظرية المورد أو المصدر (أي منبع الدخل)**: وهي تعرف الدخل بأنه كل مال نقدي أو قابل للتقدير بالنقود يحصل عليه الفرد بشكل منتظم في المقدار ودوري في موعد التحصيل طول العام أي.بموعد محدد لتحصيل الدخل ومصدر هذا الدخل دائم طالما الفرد ملتزم بعمله وإنتاجه أو بقاؤه في الحياة.

إذا وفقا لهذه النظرية يكون الدخل قابلا للتقدير بالنقد ويتميز بالدورية في موعد تحققه وبإجال منتظمة في وقت تحققها.

فمثلا الراتب الشهري هو دخل يتميز بالدورية والانتظام والتجدد بينما مثلا الفوز بجائزة يانصيب قد يحدث مرة واحدة إذن هو دخل قابل للتقدير بالنقود ولكنه لا يتميز بالدورية والإنتظام أو بقاءه كمورد مالي منتظم وثابت. ولكن الدخل الناتج من رأس المال يتميز بالثبات والتجدد أو الدورية، وذلك نظرا لقدرة رأس المال على البقاء منتجا لمدة طويلة.

2- **نظرية الأثراء (التوسع في ذمة الممول)**: لقد جاءت هذه النظرية لتعطي الدخل معنى أوسع وأشمل بحيث تشمل الضريبة كل زيادة مالية يحصل عليه الممول أو المكلف بدفع الضريبة خلال فترة معينة من آية جهة كانت مصدر زيادة الدخل سواء خلال فترة معينة من آية جهة كانت مصدر زيادة الدخل سواء اتصفت بالدورية أو الانتظام أم لم تتصف.

وهذا يوضح أن الدخل لايقتصر على الموارد التي تأتي من مصادر الدخل المعروفة بالثبات والأنتظام،كالدخل الناتج عن رأس المال أو العمل وإنما يتسع ليشمل كل ما يحصل عليه الشخص بشكل عارض كالحصول على جائزة يانصيب أو الحصول على تعويض مالي أو هبه[1].

---

(1) د. منصور ميلاد، المرجع/المرجع السابق،ص139.

وهنا بعد أن تم تعريف الدخل وحدوده الخاضعة للضريبة،يتبادر سؤال وهو هل يجب أن يخضع للضريبة كل ما يحصل عليه الممول من ايرادات أي الدخل الاجمالي يخضع للضريبة أم الدخل الصافي أي الدخل الاجمالي مخصوما منه تكاليف الحصول على الدخل والجواب هنا إن العدالة الضريبية تقتضي أن تفرض الضريبة على الدخل الصافي بإعتباره أكثر دلالة على مقدرة الممول أو المكلف بدفع الضريبة. إذن ماهي تكاليف الحصول على الدخل من وجهة نظر التشريعات الضريبية.

1- **تكاليف الدخل من العمل.** وهنا الدخل عن العمل الإنساني. حيث اعفى المشرع ما يعرف بالحد الأدنى اللازم للمعيشة وأعتبر تكاليف الحصول على الدخل سواء كان يدويا مستلزمات العمل أو إذا كان عقليا فتضاف إليه تكاليف إجراء البحوث ومستلزماته ونفقاته.

2- **تكاليف الصيانة ونفقات الاستهلاك** وهي النفقات المطلوبة لإبقاء مصدر الدخل ودوامة حتى يبقى منتجا لأطول فترة وكذلك النفقات اللازمة لتغطية ما يطرأ على الأصول الرأسمالية الثابتة المنتجة للدخل من استهلاك وضرر استعمال كتعويض عن آلآلآت التي تعرضت للعطل أو القدم أو الهلاك بسبب الإنتاج وهو نوع من تكاليف الحصول على الدخل الناتج عن رأس المال.

3- **نفقات الإنتاج** وهي مستلزمات الإنتاج وتكاليف الحصول عليها من تكاليف شراء أدوات الإنتاج ونفقات ايصالها ونفقات عوامل الإنتاج من طاقة كهربائية ووقود وشحوم وأجرة العمال وفوائد القروض ومبالغ التأمين والرسوم والتبرعات للجهات الخيرية المعترف بها من قبل الدولة.

المبحث الخامس
الضرائب على الاستهلاك (الضرائب غير المباشر)

تفرض الضرائب غير المباشرة عندما يتم انفاق الدخل من قبل الشخص عند شراءه السلع والخدمات. ففي حالة الشراء فأنه يدفع قيمة السلعة أو الخدمة مضافا إليها الضريبة. وغالبا المستهلك لايشعر بشغل الضريبة. وغالبا المستهلك لايشعر بثقل الضريبة كما في الضرائب المباشرة على الدخل وإنما في الضرائب الغير المباشرة تذوب أو تندمج الضريبة مع قيمة السلعة في سعر السلعة وعندما يشتريها المستهلك لايشعر بثقلها. وهنا الدولة تفرض الضريبة بالسعر المناسب على كافة أنواع الاستهلاك في صورة ضريبة عامة على الانفاق أي أن الدولة يمكنها فرض ضرائب نوعية على استهلاك بعض السلع أو ضريبة عامة الاستهلاك على كل ما ينفقه الشخص على شكل سعر نوعي على السلع كوحدة حجوم او وزن أو مسافة أو عدد. وهنا الدولة ايضا تفرض الضرائب على الاستهلاك ليس للتحصل على الإيرادات وإنما لغايات اقتصادية واجتماعية. فمثلا عندما ترغب الدولة في تشجيع منتجاتها الوطنية تفرض ضرائب عالية على السلع الاجنبية المستوردة لتقلل من الاستيراد وتشجع الاستهلاك الوطني المحلي أو تدعم المنتوج الوطني لتصل إلى الجودة والعالمية بإعفاء المنتوج المحلي من الضرائب ودفعها للتصدير الخارجي للحصول على العملات الأجنبية.

أما من جانب الغايات أو الاهداف الاجتماعية فإن للضريبة على الاستهلاك اعتبار في تحقيق العدالة الاجتماعية فإن للضريبة على السلع الضرورية أو الاساسية التي لا يمكن لإصحاب الدخول المحدودة الاستغناء عنها وتقتصر فرضها على

السلع الكمالية أو الترفهية المقتصرة على من يتمتعون بمقدرة مالية عالية. وهنا يمكن تحديد من السلع ماكان ضروريا وكذلك الخدمات ما يتعلق بغذاء الإنسان ومتطلبات مستواه الصحي العالي وكذلك التعليمي واهم الضرائب النوعية على الاستهلاك الضرائب على الإنتاج السلعي والخدمي والضرائب الجمركية.

والضرائب غير المباشرة هي الضرائب على الإنفاق مرة واحد عند فرضها عند إنتاج السلعة أو الخدمة. وكذلك الضريبة المفروضة على السلعة ويدفعها المستهلك بإضافتها إلى ثمن السلعة مثل الضرائب الجمركية.

إن تقدير وعاء الضريبة أي الموضوع التي تفرض عليه الضريبة فتتم من قبل الإدارة الضريبة وهي تتبع عدة طرق نذكر منها.

طريقة التقدير بواسطة الكشف الموقعي والاقرارات الشخصية وذلك عندما تقوم الإدارة الضريبية بالتقدير على أساس دراسة حالة الممول المالية، وتقدير الملكية والعائدات التالية منها. أو عن طريق تقديم المكلف بدفع الضريبة إقرارا شخصيا عن ممتلكاته وهذه الطريقة تتم في حالة الضرائب المباشرة حيث يقدم التاجر إقرارا عن عملياته التجارية خلال الموسم التجاري له والمزارع يقدم إقرارا عن ارباحه بعد خصم تكاليف الإنتاج بعد إنتهاء موسمه التجاري. وكذلك اصحاب المهن والحرف.



المبحث السادس
ضمانات التحصيل الضريبي

بما أن الضرائب من اهم انواع الايرادات العادية التي تتحصل عليها الدولة فهي إيراد سيادي إجباري وعنصر الإجبار فيها يستند على القانون حيث الدولة تتحصل عليها بما لها من سيادة وسلطات بالإضافة إلى أن للضرائب أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية فليس الهدف منها تغذية خزانة الدولة فقط مثل الإيرادات الأخرى. ونظرا ما للضريبة من أهمية فقد احاط المشرع الدين الضريبي ببعض الضمانات في طريقة تحصيلها من الممولين. بحيث جعلته دينا متميز عن كل أنواع الديون الأخرى وهذه الضمانات تسمى ضمانات التحصيل الضريبي وهي كالأتي[1]:

1- تقرير اعتبار حق الامتياز لدين الضريبة ، وذلك بإعتبار دين الضريبة له الاولوية قبل غيره من كل أنواع الديون على أموال المكلف بدفع الضريبة أي الممول.

2- دين الضريبة محمول لامطلوب. وبمعنى أنه على المكلف بدفع الضريبة أن يحمل المبلغ المطلوب كدين ضريبي ويسدده في مصلحة الضرائب ولايبقى ينتظر من يأتي إليه، أو بقائه على عدم التسديد كونه مطلوب بالدين ويأخذ وقتا على ذلك.

3- استحقاق الدين الضريبي بوفاة الممول..بمعنى أنه لايسقط الدين الضريبي بوفاة المكلف بدفع الضريبة وإنما تستحق عليه أثناء السنة الضريبة وعليه

---

(1) د. منصور ميلاد يونس، مرجع سابق، ص175.

يلزم ورثة الممول المتوفي بدفعها قبل توزيع التركة أي تسستقطع من تركة المتوفي ثم بعد ذلك توزيع التركة على الورثة.

4- لا فوائد مالية على أموال المصلحة العامة. وما يعني ذلك إذا دفع المكلف بدفع الضريبة نتيجة للربط الخطأ من قبل مصلحة الضرائب أو خطأ من قبل المكلف مبالغ ضريبية أكثر من المقرر أن يدفعه المكلف مما يستحق عليه قانونا فلا يجوز له ألا استرداد المبلغ الزائد المدفوع من دون مطالبة بدفع فوائد مالية عنها كما لايجوز الحكم قضائيا على مصلحة الضرائب بأية فوائد بشأنها. وتبرير ذلك أن مصلحة الضرائب لاتقوم بتوظيف الأموال أو استثمارها حتى تلزم بدفع فوائد عنها.

5- الدين الضريبي لايقبل المقاصة. وبمعنى لوكان للممول دين على الحكومة واستحقت عليه ضريبة فأنه لايستطيع المطالبة بالمقاصة ويعني ذلك لايستطيع أن يقول أن لي دينا على الحكومة فعليها أن تستقطع الدين الضريبي من الدين الذي لي على الحكومة وذلك حفاظا على مصالح الخزانة العامة وحتى لايلجأ الممول في المماطلة في دفع الضريبة بحجة إجراء تلك المقاصة.

6- لاوجود لحالة عدم المقدرة في الدين الضريبي بمعنى لايقبل الاعتذار بعدم القدرة المالية على دفع الضريبة من قبل الممول ولايمهل آية مدة عن التأخير في السداد وإنما تفرض عليه غرامات نقدية لتأخره من كل يوم في التسديد.

7- أعتماد قاعدة أدفع ثم استرد بمعنى على المكلف بدفع الضريبة أن يدفع الضريبة أولا ثم كان له اعتراض أو ظهر له حق على مصلحة الضرائب فعليه أن يدفع أولا ثم بعدها يطالب بإسترداد ماله من حق مصلحة الضرائب.

8- اعتماد الحجز على المال الضريبي من المصدر. أي أن مصلحة الضرائب تحصل على الضريبة من استقطاع المبلغ الضريبي من مصدر الدخل ففي هذه الحالة تتمكن الإدارة الضريبية في الحصول على حقها مباشرة دون جهد وفي الوقت المحدد لتحصيل الضريبة أي بمجرد استحقاق أو تحقق الدخل يتم الاستقطاع الضريبي.

9- اتباع الإجراءات الإدارية لتسهيل التحصيل الضريبي. مثل استصدار أوامر إدارية بعدم تجديد الرخص التجارية للممولين المتهربين من دفع الضريبة أو إخطار دوائر السفر والجوازات من عدم تجديد رخص السفر قبل التأكد من أن طالبها قد سدد ما عليه من ضرائب التي تعتبر من أموال المجتمع ويجب حمايتها وتحصيلها.



المبحث السابع
الإعفاءات الضريبية

تعريف الإعفاء الضريبي: الإعفاء لغة هو مصدر الفعل (عفا) وإن المعنى اللغوي للإعفاء هو الترك، والمقصود منه ترك الشيئ أو المال أو الشخص وعدم شموله بالالتزام وإستثنائه منه وعدم إنطباقه عليه[1].

أولا – الإعفاء الضريبي في الفقه التقليدي.

لما كان الأصل في الإنسان براءة ذمته، والضريبة تقليدنا هي مقابل يدفعه الأفراد للدولة نظرا لحماية الدولة لهم، بحيث أن كافة الأفراد يتمتعون بالحماية وهم متساوون في سداد الضريبة بإعتبارها نظير أو مقابل التزام الدولة بتوفير الأمن والدفاع والعدالة لأفراد المجتمع وبدأت التزام الدولة بتوفير الامن والدفاع والعدالة لإفراد المجتمع وبدأت نشأة الضريبة وتحولها إلى التزام جبري لذلك ذهب الفقه المالي التقليدي إلى تعريف الإعفاءات الضريبية بأنها اعفاءات شخصية تقرر من قبل الدولة أي الأشخاص لا مال لهم وهذا التعريف يرجع أصله إلى الملك اليوناني"سولون" الذي قرر أعفاء الأشخاص غير القادرين على سداد الضريبة[2].

ومن ثم ارتبط معنى الأعفاء الضريبي لدى كل من "هوبز" و"منتسيكو" بفكرة نقل العبء الضريبي من عدمه وبالتالي فكل من يستطيع نقل عبء الضريبة إلى غيره دخل في نطاق الأعفاء الضريبي إلا أن اصحاب النظريات الاجتماعية بقيادة"ماركس" عرفوا الإعفاء الضريبي ماهو ألا اعفاء الشخص من مشاركته

---

(1) مختار الصحاح للشيخ محمد بن ابي بكر عبدالقادر الرزاي، باب عفاء،ص442.

(2) د. لطفي عبدالوهاب يحيى، التاريخ الحضاري اليوناني، دار النهضة العربية، 1079،ص82.

في العملية الإنتاجية وهذا لايكون ألا لغير القادرين مطلقا عن العمل[1].

وبالتالي فأصحاب النظريات الاجتماعية ربطوا معنى الأعفاء الضريبي بمدى قدرة الفرد على العمل من عدم مشاركته في العملية الإنتاجية.اما اصحاب النظريات الاقتصادية عرفوا الإعفاءات الضريبية بإنها إعفاءات مقررة للأشخاص الذين ليس لهم مالا يكون محل التبادل أو مصدر للإنتاج. وبالتالي أن الفقه التقليدي ربط بين الأعفاء الضريبي والهدف من سداد الضريبة وهو الحصول على مقابل لهذه الضريبة.

ثانيا – تعريف الأعفاءات الضريبة في الفكر الحديث.

الأعفاء الضريبي عرفه رواد الفكر الحديث بأنه عدم فرض الضريبة على أشخاص معينة أو اموالا محددة برغم توافر شروط خضوعها للضريبة على أشخاص معينة أو اموالا محددة ورغم توافر شروط خضوعها للضريبة قانونا لإعتبارات خاصة اقتصادية أو اجتماعية إنسانية أو علاقات دولية وعليه حدد الفكر الحديث معنى الإعفاءات الضريبة بالعناصر التالية.

أ- إعفاء الاشخاص أو الأموال من خضوعها للضريبة رغم توافر شروط خضوعها للضريبة المفروضة.

ب- الإعفاءات الضريبية أما أن تكون شخصية أو إعفاءات عينية موضوعية.

ج- يجب أن يكون وراء الإعفاءات اعتبارات أو أسباب تبررها، وقد ترجع هذه الأسباب أو الاعتبارات إلى ظروف اجتماعية أو اقتصادية أو مجاملات دولية.

د- الإعفاءات الضريبية ما هي ألا أستثناء من أصل مبدأ عمومية الضريبة.

---

(1) د. اسعد طاهر احمد، الاعفاءات الضريبية، مرجع سبق ذكره،ص109.

ثالثا: الفرق بين الإعفاءات الضريبية وغيرها من المفاهيم المالية.

أ- الإعفاء الضريبي وعدم الخضوع الضريبي.

يختلف الإعفاء الضريبي عن حالة عدم الخضوع للضريبة، فالإعفاء من الضريبة يعني أن النشاط خاضع أصلا للضريبة، حيث توافرت فيه الشروط اللازمة لسريان الضريبة عليه، ألا أن المشرع لإسباب يقدرها رأي النص صراحة على أعفاء هذا النشاط على سبيل الاستثناء والحصر من الضريبة بحيث لا تسري على هذا النشاط الضريبة المفروضة بموجب التشريع الصادر منه[1].

اما عدم الخضوع للضريبة فهذا يعني أن النشاط لم تتوافر فيه شروط الخضوع للضريبة أو توافرت له شروط الخضوع للضريبة ولكن المشرع لم ينص في صلب التشريع الضريبي على خضوعه لإسباب مختلفة يقدرها المشرع.

ب- الإعفاءات الضريبية والسماح الضريبي.

تختلف الإعفاءات الضريبية عن السماح الضريبي في إن الأعفاءات الضريبية كما تم التقديم يعني عدم فرض الضريبة على الدخل أو النشاط برغم توافر شروط سريان الضريبة عليه لأسباب يقدرها المشرع الضريبي، اما المراد بالسماح الضريبي فهو يعني إخضاع مصدر الدخل للضريبة أساسا ألا أن القانون يعفي قسما منه لأسباب معينة يقدرها المشرع[2].

ومثال ذلك ما يمنح للممول من تنزيل لمجابهة تكاليف المعيشة، ويتغير هذا السماح عادة بتغير تكاليف المعيشة، وتشمل السماحات الضريبية ايضا التنزيلات التي يسمح للممول بطرحها من الدخل والتي تشكل كلفة إنتاجية[3].

---

(1) د. اسعد طاهر احمد، الاعفاءات الضريبية في النظم الحديثة،مرجع سبق ذكره،ص111.
(2) د. اسعد طاهر احمد، الاعفاءات الضريبية في النظم الحديثة،مرجع سبق ذكره،ص112.
(3) أ.د. خالد الشاوي، نظرية الضريبة والتشريع الضريبي، جامعة قاريونس، بنغازي، 1990،ص240.

ومع الاختلاف في المعنى والمفهوم بين الإعفاءات الضريبية والسماح الضريبي فقد اعتبرت معظم التشريعات الضريبية ومنها الفرنسي والمصري جميعها من قبل الإعفاءات الضريبية.

ج- الإعفاءات الضريبية والخصم الضريبي.

إن الإعفاء الضريبي يعني عدم فرض الضريبة على النشاط أو الدخل الخاضع للضريبة، وذلك وفق اعتبارات يقدرها ويقررها المشرع الضريبي، أما الخصم الضريبي يختلف تماما عن الاعفاء الضريبي.

ففي الضريبة المباشرة مثل ضريبة الدخل يتم خصم جزء من المادة الخاضعة للضريبة مع بقاء الجزء الآخر خاضعا للضريبة ويسري عليه سعرها المقرر بحيث لايسري السعر الضريبي على كل المادة الخاضعة للضريبة وإنما على اجزاء من تلك المادة فقط وهذه الأجزاء تتزايد بتزايد تلك المادة.

إذن الخصم الضريبي في مجال الضرائب المباشرة ليس أعفاء ضريبي بل هو قصر سريان السعر الضريبي المقرر على جزء من الدخل الخاضع للضريبة وعدم سريانه على الجزء الآخر.

أما الخصم الضريبي في مجال الضرائب غير المباشرة واهمها الضريبة على القيمة المضافة فيقصد منه حق قرره المشرع الضريبي للممولين في مجال الضريبة على القيمة المضافة الغرض منه خصم الضريبة على مدخلاته، وكذلك الضريبة السابق تحميلها على السلع المبيعة بمعرفة الممول في كل مرحلة من مراحل توزيعها وحق الخصم يرجع أساسه إلى أن الضريبة غير المباشرة يتحمل عبئها المستهلك النهائي وليس منتج السلعة أو مستوردها أو مؤدي الخدمة الخاضعة للضريبة حيث أن هؤلاء الذين كلفهم المشرع الضريبي بتحصيل الضريبة على القيمة المضافة وتوريدها إلى خزانة الدولة، فهم مجرد وسطاء وامناء من قبل

الدولة على تحصيل الضريبة في صورتها النهائية من المستهلك النهائي مباشرة. خاصة إن الواقعة المنشئة للضريبة هي واقعة بيع السلع أو أداء الخدمة الخاضعة للضريبة[1] وعلى ذلك فالخصم في الضريبة غير المباشرة ماهو ألا نقل لثقل أو عبئ الضريبة.

د- الإعفاءات الضريبية والتقادم الضريبي.

كما سبق توضيحه إن الاعفاءات الضريبية ما هي إلا تعطيل فرض الضريبة على نشاط معين أو دخل محدد رغم توافر شروط خضوعه للضريبة سواء كان هذا التعطيل دائم أو مؤقت (إعفاءات دائمة أو اعفاءات مؤقتة). اما التقادم هو سقوط الحق بمرور مدة من الزمن دون أن يطالب به الدائن أو سقوط الدين وبراءة ذمة المدين منه نتيجة عدم مطالبة الدائن به بعد فوات مدة من الزمن يحددها القانون.

وترجع مبررات التقادم لعدة اعتبارات هامة منها أن التقادم يؤسس أو يبنى على استقرار التعامل ووجوب احترام الأوضاع المستقرة بعد مرور مدة دون أن يطالب صاحب الحق لحقه ـ ذلك لأن عدم الأخذ بنظام التقادم سيؤدي إلى الفوضى والاضطراب في المعاملات، حيث يكون للدائن أن يطالب مدينه بالدين مهما طالت المدة التي مضت على استحقاق الدين، ويبقى المدين مضطرا للمحافظة على مخالصة الدين الذي كان في ذمته حتى لا يواجه هو أو ورثته من بعده بمطالبة الدائن له، فتقرير مبدأ التقادم ضروري لوضع حد للمطالبة بالحقوق مثلما وضع حد للمنازعة في الحقوق تقر مبدأ قوه الأمر المقضي به.

فإن انقضاء مدة التقادم المقررة قانونا وادعى المدين براءة ذمته من الدين واصر الدائن على المطالبة بالدين فأن القانون يرجح أو يؤيد قول المدين ويجعله أولى بالرعاية من قول الدائن الذي سكت هذه المدة دون أن يطالب بحقه، و لم

(1) د. اسعد طاهر احمد، الاعفاءات الضريبية في النظم الحديثة،مرجع سبق ذكره،ص113.

يبرأ مدينه من الدين بسكوته عن المطالبة، فيوصف الدائن في هذه الحالة بأنه، همل اهمالا لاعذر له فيه بسكوته، وحددت التشريعات الضريبية في دول العالم مدة للتقادم تختلف دولة عن الاخرى حسب نصوصها التشريعية. ففي التشريع الفرنسي حدد اطول مدة للتقادم هو 30 سنة أما في التشريع المدني المصري فإن مدة التقادم طويل المدة هي خمس عشر سنة،وقد عدلت التشريعات للتقادم في الدين الضريبي في فرنسا ومصر ليصبح خمس سنوات، وكذلك الانجليزي تبدأ من تاريخ نهاية السنة التي تستحق عليها الضريبة.

هـ - الإعفاءات الضريبية[1].

الأسقاط الضريبي يعني أسقاط دين الضريبة ويجد أساسه في القانون المدني في باب إنقضاء الالتزام حيث إذا اثبت المدين إن الوفاء بالدين أصبح مستحيلا عليه لسبب ما لا يدل له فيه. وهذا ما يسمى بإستحالة تنفيذ الالتزام سواء كانت إستحالة التنفيذ ترجع إلى الأستحالة المادية أو القانونية ويترتب على استحالة التنفيذ إنقضاء الالتزام الذي استحال تنفيذه وتنقضي معه التأمينات التي كانت تضمن الوفاء به[2].

ويطلق الفكر الضريبي على حالات اسقاط دين الضريبة الواردة في القانون الضريبي إصطلاح الديون المعدومة وهي الديون التي يتعذر تحصيلها بصفة مؤكدة أو هي الديون التي أنقطع الطريق في تحصيلها. ومن حالات وشروط إسقاط دين الضريبة.

الحالة الأولى: إذا قضى نهائيا بإفلاس الممول واقفلت التفليسة ويشترط في هذه الحالة:

---

(1) د. أسعد طاهر أحمد، مرجع سبق،ص119.

(2) د. محمود جمال الدين زكي، النظرية العامة للألتزامات، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، 1990، ص693.

أ- إن يصدر حكما قضائيا بإفلاس الممول المدين بدين الضريبة.

ب- أن تقفل التفليسة وتحول كافة أصول وخصوم الممول المفلس إلى مأمور التفليسة ووكيل الدائنين لإتخاذ شؤونهم في التفليسة.

الحالة الثانية: إذا غادر الممول المدين بدين الضريبة البلاد لمدة عشر سنوات بغيران يترك أموالا ويشترط في هذه الحالة.

أ- أن يغادر الممول المدين بدين الضريبة البلاد ويتعين أن تكون هذه المدة متصلة اتفاقا مع الحكمة التي ابتغاها المشرع من وراء هذا النص. فالمدة المنفصلة لا يتحقق معها الحكمة التي قصدها المشرع وراء هذا النص.

ب- إن لا يترك الممول المدين بدين الضريبة فترة وجوده في الخارج أموالا له في الدولة التابع لها يمكن التنفيذ عليها.

الحالة الثالثة: إذا ثبت عدم وجود مال يمكن التنفيذ عليه لدى المدين بدين الضريبة، وذلك من خلال إجراء التحريات عن أمواله وممتلكاته من كافة جهات التحري ومنها مباحث الضرائب والرسوم وإدارة مكافحة التهرب الضريبي، وشعبة البحث الجنائي، والمصارف وصناديق التوفير، حتى يتم التأكد من عدم وجود مال للمدين يمكن التنفيذ عليه بدين الضريبة.

الحالة الرابعة: إذا توفي الممول بدين الضريبة ودينه مازال قائما لدى الدولة أي لم ينقضي بالتقادم أو غيرها من أساليب إنقضاء الدين، وإن تثبت التحريات من كافة الجهات المختصة بالمتابعة في الحالة الثالثة إن المدين لم يترك تركة تورث من بعد وفاته. ومن الآثار المترتبة على إسقاط دين الضريبة يترتب مايلي:

أ- براءة ذمة الممول بدين الضريبة براءة نهائية من قبل مصلحة الضرائب.

ب- يحول مقدار المبالغ التي تم اسقاطها من سجل المديونية بمصلحة الضرائب لتصبح ديونا معدومة تسقط من السجل وتشطب وتصفر الأرقام بالوحدات الحسابية.

ومن الجدير بالذكر توضيح الفرق بين الأعفاءات الضريبية والأسقاط الضريبي على النحو التالي[1]:

أ- الإعفاءات الضريبية يرجع أصلها بأنها تعد إستثناء من مبدأ عمومية الضريبة أحد المبادئ الأساسية في فرض الضريبة والتشريعات الضريبية بينما الأسقاط الضريبي يرجع أصله إلى القانون المدني ويجد تبريره في إنقضاء الالتزام لإستحالة تنفيذه.

ب- الإعفاءات الضريبية ترد على الدخل أو النشاط فلا ترى عليه الضريبة أما الاسقاط الضريبي يرد على مبلغ يمثل دين ضريبي محدد ونهائي وواجب الأداء في ذمة الممول.

ج- الأعفاءات الضريبية مقررة بقانون أو بناء على قانون طبقا لقاعدة لا ضريبة إلا بقانون ولا إعفاء الا بناء على قانون. أما الاسقاط الضريبي فيصدر به قرار من مصلحة الضرائب إذا توفرت حالاته وشروطه.

د- الأعفاء الضريبية لا تلغى ولا تسحب إلا بموجب قانون، أما الاسقاط الضريبي يلغي ويسحب القرار الصادر به من مصلحة الضرائب التي أصدرته إذا زال سببه أو ثبت عدم صحته أو خطأه.

ه- الاعفاءات الضريبية عامة يستفيد منها أي شخص توافرت فيه شروط الأعفاء، أما الاسقاط الضريبي الخاص فهو يخص الممول ذاته وتبحث حالاته وشروطه كل على حدة. وهو ما يطلق عليه بأن الاعفاءات مطلقة أما الاسقاط الضريبي نسبي يختلف من شخص إلى آخر ومن حالة إلى أخرى، وإن من صور الإعفاء الكلي، إعفاء كلي غير محدد المدة وإعفاء كلي محدد المدة.

(1) د. أسعد طاهر أحمد، مرجع سابق،ص121.

المبحث الثامن
أنواع الأعفاءات الضريبية

أن مجمل الأعفاءات الضريبية ماهي إلا استثناءات قررها المشرع من مبدأ العدالة الضريبية، ونظرا لاهداف متنوعة ومعينة قرر المشرع من أجلها تقرير إعفاءات ضريبة على بعض الأشخاص أو الأموال وخروجا على مبدأ العدالة الضريبية، ولكن الفقه الضريبي اجتهد وحاول وضع تقسيم لهذه الإعفاءات بما يتناسب مع أسباب تبرير هذه الأعفاءات واعتبارها مبررا لتحقيق جانب من العدالة الضريبية وبما يتناسب موضوعيا وماديا مع الإعفاء الضريبي.

ولقد تنوعت واختلفت أسباب منح الإعفاءات الضريبية، ولذلك يمكن تقسيم الأعفاءات إلى مايلي:

أولا – الإعفاءات الضريبة السياسية.

ثانيا – الإعفاءات الضريبية الاقتصادية.

ثالثا– الإعفاءات الضريبية الاجتماعية.

أولا : الإعفاءات الضريبية السياسة.

تعرف الإعفاءات السياسية بأنها هي الاعفاءات التي يمنحها المشرع لتحقيق أهداف سياسية من وراء تقريرها سواء كانت هذه الاهداف أهداف سياسية دولية أو أهداف سياسية داخلية.

ويقصد بالاهداف السياسية الدولية هي تلك التي تتعلق بسياسة الدولة الخارجية المرتبطة مع الدول الاجنبية الاخرى أو المنظمات والهيئات الدولية

سواء العالمية أو الاقليمية، وفي كافة الاحوال يشترط في الإعفاءات السياسية ذات الاهداف الدولية شرط المعاملة بالمثل ويعني شرط المعاملة بالمثل أن تقرر الدول الاجنبية في قوانينها الضريبية نفس الاعفاءات التي تقررها التشريعات الضريبية للدولة مانحة الإعفاءات السياسية.

وقد يشترط في الإعفاءات السياسية ذات الأهداف الدولية أن يكون أساس منحها المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية بين الدول الوطنية والدول الأخرى الاجنبية أو المنظمات الدولية الأقليمية.

ويقصد من الاعفاءات الضريبية السياسية ذات الأهداف السياسية الداخلية بأنها الإعفاءات التي يبررها أغراض التسليح والدفاع والامن القومي الداخلي والخارجي وجهد البناء والاعمار العام، لذلك تأخذ الإعفاءات الصفة السياسية سواء من حيث الهدف من الاعفاء أو من حيث الجهة التي تتمتع بالاعفاءات الضريبية كالقوات المسلحة أو الشرطة والامن الداخلي أو من حيث شخص متمتع بالاعفاء الضريبي كشخص المحاربين القدماء أو الذين شاركوا في حركة التحرير والجهاد والاستقلال.

ومهما كان الهدف من الإعفاءات السياسية التي يبتغيها المشرع فإن الإعفاءات السياسية تجد دائما مبرراتها في تحقيق أهداف سياسية سواء على المستوى الداخلي للدولة أو على المستوى الخارجي.

ولتحديد أنواع الإعفاءات السياسية يتعين تقسيمها إلى مايلي[1]:

1- إعفاءات سياسية داخلية.

2- إعفاءات سياسية دولية.

ونتناول أنواع هذين النوعين من الإعفاءات السياسية على النحو التالي:

(1) د. أسعد طاهر أحمد، الإعفاءات الضريبية في النظم الحديثة، مرجع سابق، ص 135.

1-الإعفاءات السياسية الداخلية.

أ- إعفاء رؤساء وملوك الدولة من الضريبة: تقرر كثيرا من التشريعات الضريبية إعفاء خاص من الضريبة لملك الدولة أو رئيسها وذلك حسب نصوص ودساتير هذه الدول وأهم هذه التشريعات هو التشريع الإنجليزي، وكذلك التشريع الهولندي والاسباني وهذا معمول به بالنسبة لمعظم الدول التي تطبق النظام الملكي كنظام سياسي لها. وبالنسبة لغالبية الدول التي تطبق النظام الجمهوري تقرر تشريعاتها الضريبية نظام إعفاءات ضريبة لرئيس الدولة ومنها التشريع الضريبي الارجنتيني والتشيلي واليوغسلافي وغيرها من الدول[1]

ب- إعفاء ذوي المكانة من المواطنين من الضريبة: تقرر بعض التشريعات الضريبية إعفاءات لذوي المكانة من المواطنين من الضريبة، ويكون هذا الاعفاء بموجب قرار وذلك تقديرا من الدولة لإفراد من أبناء الوطن نظير ما قدموه لبلادهم من خدمات وأعمال ترقى من وجه نظر المشرع الضريبي إلى ضرورة إعفائهم من الضريبة ومن أمثلة ذوي المكانة من المواطنين المجاهدين الذين قدموا أعمال بطولية لبلادهم مثل القائمين بحركات التحرير ضد الاستعمار أو المحاربين القدماء أو المصابين والمتضررين وأسر الشهداء من أبناء الوطن. ويمكن أن يشمل الأعفاء بعض الوزراء أو العاملين في مجال السياسة، ويمتد الأعفاء الضريبي في التشريع الضريبي الفرنسي للعلماء ذوي المكانة الخاصة والحاصلين على الترقيات العلمية والجوائز العالمية مثل جائزة نوبل سواء كانوا فرنسيين أو اجانب.

ج- الاعفاءات الضريبية لاغراض التسليح والأمن القومي: تعتبر الإعفاءات

(1) د. أسعد طاهر أحمد، نفس المصدر السابق، ص136.

الضريبية المقررة لإغراض التسليح والأمن القومي من أهم الإعفاءات الضريبية السياسية الداخلية حيث تحرص معظم التشريعات الضريبية على النص عليها بصراحة لتعلقها بالأمن القومي للدولة. وتشمل الإعفاءات الضريبية على إيرادات وأرباح الجهات المعنية بالتسليح والامن القومي وكافة ما تقوم به تلك الجهات من مشتريات لنفس الغرض على أنه يشترط لتطبيق هذا الاعفاء شروط معينة مثل أن يصدر شهادة من وزارة الدفاع يحدد فيها صراحة أن الإيرادات والمشتريات لإغراض التسليح والامن القومي، وكذلك أن يكون تمويل وشراء الاصناف المعينة من موازنة وزارة الدفاع أو من أحد مواردها الذاتية. وكذلك أن لايتعدى الأعفاء الحدود التي رسمها القانون.

د- إعفاء الهبات والتبرعات والهدايا الممنوحة للجهاز الإداري: والغرض من هذا الإعفاء يرجع إلى تشجيع الأفراد على تقديم الهبات والتبرعات للجهاز الإداري للدولة لإعانته على تسهيل إداء وظيفته من كونه يؤدي خدمات عامة للأفراد.

ه- إعفاء بعض منظمات المجتمع المدني والتي تقدم خدمات لإفراد المجتمع بشكل عام من الضريبة.

2- الإعفاءات السياسية الدولية.

أ- إعفاء رؤساء وملوك الدول الأجنبية من الضريبة.

ب- إعفاء الضريبة المقررة لإعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي والاجانب. ووفق شروط ومنها أن يكون المتمتع بالإعفاء من العاملين الاجانب بالسلك الدبلوماسي أو القنصلي المعتمدين من وزارة الخارجية ويمتد الإعفاء إلى ازواجهم وأولادهم القصر، وعلى أن يكون الإعفاء في حدود القانون وكذلك أن يكون الإعفاء تبادليا وفق العلاقة

بين الدولتين. وأن يكون الإعفاء مؤقتا ومرتبطة بشرط توافر الصفة للعضو الدبلوماسي فإذا زالت عنه شرط الصفة لا يجوز أن يتمتع بهذه الإعفاءات وكذلك شروط المعاملة بالمثل.

ج- الإعفاءات الضريبية للمنظمات والهيئات الدولية.

د- تقرر معظم التشريعات الضريبة للدول الأعضاء في المنظمات الدولية أو الهيئات الدولية إعفاءات ضريبية لتلك المنظمات أو تلك الهيئات.



المبحث التاسع
التهرب الضريبي أسبابه وسائل مكافحته مشاكله

عندما كانت الضريبة فريضة نقدية تدفع جبرا وذلك باستقطاعها من دخول أو ثرات أفراد المجتمع لتنفيذ السياسة العامة للدولة فمن الملاحظ لإلزامية الضريبة فقد يتهرب أو تهرب فعليا بعض الملزمين بالدفع منها لأسباب قد تكون عند مواجهتهم بالتهرب يطرحون أسباب متنوعة فإن دلت على شيء فإنما يدل على اكتمال الشعور بالمواطنة والانتماء والوعي بأنواعه الثقافية والسياسية والاجتماعية وهذا ناجم أساسا بخلل في التنشئة التربوية والاجتماعية. حيث أن هذا النوع من عدم اكتمال الشعور بالمواطنة يدفع الفرد من المجتمع إلى التهرب من أشياء كثيرة مطلوب منه كعضو في المجتمع فالموضوع بجمته متعلق بالرقابة الذاتية ومحاسبة النفس والسلوك بدافع من الضمير ومخالفته للقانون.

فالأموال المتحصل عليها من الضريبة ملك المجتمع فالتهرب الضريبي أخطر من السرقة فالسارق قد يسرق شخصا أو أكثر ولكن المتهرب من الضريبة فهو سارق لكل المجتمع مهما تنوعت التبريرات من الأسباب. ولا يحق وضع اللوم على المتهرب من دفع الضريبة وإنما تبقى من التهرب المسؤولية هي تتحملها المصلحة العامة للضرائب في تنظيمها ومتابعتها عملية التحصيل الضريبي ومتابعتها للتشريع الضريبي في حال وجود ثغرات قانونية قد يستغلها المتهرب من الضريبة.

حيث من الواضح أنه بالرغم من توافر سوء النية في بعض حالات التهرب الضريبي إلا أن هذا التهرب يظل محتفظا بصفته المشروعة لأن الواقعة المنشئة

للضريبة لم تتحقق طبقا للقانون ومن ثم فإن التزام الفرد الضريبي لم ينشأ أصلا"[1].

وهناك اختلاف بين الضرائب المباشرة مثل الضرائب على الدخل وعلى الاستهلاك والتداول.

ففي الضرائب المباشرة قد يتم التهرب من قبل المكلف بدفع الضريبة عن طريق الامتناع أو عدم تقديم إقرار واضح بالدخل أو الربح الناتج من ثرواته أي إقرار كاذب وغير صحيح. وقد يقوم بتحويل جزء من ممتلكاته بصيغة قانونية لأشخاص آخرين أو يقوم بإخفائها أو يخفي محل إقامته، أو يتلاعب بسجلات نشاطه الإنتاجي أو التجاري حتى يخفي الأرباح الحقيقية المتحققة خلال نشاطه التجاري، أو الإنتاجي خلال السنة الضريبية التي يتم احتساب الضريبة عليه فالموسم الزراعي بالنسبة للفلاح يتكون من الزراعة وثم الحصاد والتسويق وتحقيق الأرباح فالفلاح يتم محاسبته ضريبيا بعد أن يجني محصوله ويسوقها ويبيعها والتاجر بعد أن ينتهي موسمه أو سنته التجارية حيث يستورد ويسوق ويجني الأرباح. وهكذا لهذا السبب الدولة أحيانا لا تتحصل على كل الأموال المتحصلة من الضريبة في موعد واحد ولهذا أحيانا تتأخر تحصيل قسم من الضرائب. وقد يقوم المنتج بأعمال يحقق أرباحا خلالها خارج الدولة، وخاصة عندما يستطيع أن يخرج أموالا خارج الدولة بشكل غير قانوني.

ففي كل الأحوال كلما زاد التهرب الضريبي قلت إيرادات الدولة المتحصل عليها فكثير من دول العالم تعتمد على الضرائب كأهم إيرادات الدولة لأنها لا تمتلك النفط والغاز كمورد اقتصادي طبيعي تحقق لها إيرادات. فكلما قلت الضرائب قل تقديم الخدمات لأفراد المجتمع من قبل الدولة وتولد إخفاق في تحقيق السياسة العامة للدولة.

أما في الضرائب غير المباشرة على التداول والاستهلاك فان الفرد اذا امتنع

(1) د. منصور ميلاد يونس، مصدر سابق، ص181.

عن شراء خدمة أو سلعة فانه يمتنع عن دفع الضريبة المفروضة على السلعة المنتجة. وهذه الضريبة غير إلزامية.

وعندما يتم تناول الأسباب المؤدية للتهرب الضريبي فيتبين ما يلي:

أولا: التشريعات والقوانين الضريبية.

للتشريعات والقوانين المعمول بها داخل الدولة أثر كبير لخلق التهرب الضريبي ونذكر منها:

1- عدم احتواء التشريعات الضريبية لقوانين تتضمن عقوبات رادعة للمتهربين عن دفع الضرائب حيث من المعروف كلما ارتبط التهرب الضريبي بقوانين رادعة اختفت.

2- إن كثرة التعديل وعدم استقرار التشريعات يخلق اضطرابا لدى دافعي الضرائب وعدم استقراره في التعاملات الضريبية بين الإدارات الضريبية ودافعي الضرائب وفي نفس الوقت يؤدي إلى التهرب وخاصة اذا تضمنت زيادة في أسعار الضرائب السابقة أو فرض ضرائب جديدة. وكذلك التغير في هيكليات أو نظام عمل أو ارتباط المؤسسات العاملة مع دائرة الضرائب العامة، فمثلا ارتباط دائرة الكمارك والمصارف التجارية مع المصرف المركزي في الرقابة على التحويلات لأجل التعاملات التجارية.

فمثلا عندما يقوم تاجر بفتح اعتماد مستندي بمبلغ مليون دولار لاستيراد قماش من اليابان فإن فاتورة الشحن توضح كمية القماش وعندما يدفع التاجر الضريبة الكمركية عن كمية القماش فإن دائرة الكمارك توعز للمصرف المركزي عن حقيقة كمية القماش المستورد هل ما يعادل مليون دولار أم أقل لمعرفة حقيقة المبلغ الذي تم إخراجه خارج الدولة. وعندما يصرح التاجر لدائرة الضرائب عن

أعماله التجارية سواء أخفاها أو نقص من كميتها فإن المصرف المركزي قد أوعز للضرائب عن الحقيقة حيث سبقه المصرف التجاري قد بلغ المصرف المركزي عن التاجر الزبون عن فتحه لاعتماد مستندي بمبلغ مليون دولار فهنا لا يستطيع دافع الضريبة من إخفاء تجارته على دائرة الضرائب. فهنا المطلوب إنشاء خريطة عن هيكلية تنظيمية بارتباط بعض الجهات مع دائرة الضرائب حول كشف التعاملات التجارية والإنتاجية لدافعي الضرائب.

3- تعقد وعدم وضوح التشريعات الضريبية وخاصة فيما يتعلق بالإعفاءات الضريبية. وأيضا الجهات التي تطلب الإعفاء. كما أن تعقد عدم وضوح أنواع الضرائب يؤدي ارتفاع تكلفة تحصيلها وبالتالي انخفاض حصيلتها كل هذا يؤدي إلى خلق أجواء التهرب الضريبي وفتح ثغرات لها.

ثانيا: الأسباب التنظيمية الادارية

مثل تعقد إجراءات تقدير ومدة وتحصيل الضريبة يشعر دافع الضريبة بعدم اهتمام دائرة الضرائب بتحصيل الضريبة وهذا يخلق عدم اهتمام دافع الضريبة بدفعها وبالتالي إهماله وتهربه. وكذلك افتقاد الجهاز الضريبي للعناصر أو الكوادر الفنية المتمكنة من التعامل في التقدير للضريبة أو ربطها أو تحصيلها وفق القانون المطلوب وهذا يتطلب الفاعلية والكفاءة في المجالات المحاسبية والرقابية والتفتيش وقياس الأداء في العمل الضريبي وكذلك بعض التعاملات اللاإنسانية مع دافعي الضريبة يخلق التهرب وخاصة إذا كان هناك فساد إداري أو مالي. وكذلك عدم استخدام الجهاز الضريبي للبرامج الحديثة في جدولة الضريبة وفقدان التقنية الحديثة الإلكترونية وشبكاتها يضعف من قدرة الجهاز الضريبي مما يولد فقدان الاعتبار لها والتهرب من الضريبة.

ثالثا: التكوين النفسي لدافعي الضريبة.

إن إهمال التكوين النفسي من خلال إهمال التنشئة الاجتماعية على الانتماء للوطن والمجتمع وتعريف الفرد على واجباته قبل حقوقه أمر مهم فالاهتمام بالتنشئة الاجتماعية يقلل كثيرا من المشاكل التي تعانيها مؤسسات الدولة. وهذا واجب المنشأة التربوية، المدارس، الجامعات، الأسرة، الإعلام، ومراكز التوجيه الإنساني، فعندما تكون مقصرة فالتهرب الضريبي هو إحدى نتائج هذا التقصير وهو مسؤولية المجتمع والدولة.

أما عندما نـأتي إلى تقديم الحلول أو خلق وسائل معالجة التهرب الضريبي فالنقاط التالية تعتبر وسائل معالجة التهرب الضريبي.

1- رفع مستوى الوعي بأهمية الضريبة بالنسبة لدافعيها ولأفراد المجتمع كافة لتحقيق الوعي والرقابة المجتمعية وتعريف أفراد المجتمع بأن الدولة مؤسسة لا تنام فهي تنفق الأموال ليلا نهارا لتقديم الخدمات وإشباع حاجات المجتمع وأن الدولة تعجز عن ذلك عندما ينمو شعور التهرب الضريبي وضعف المواطنة وبيان أهمية الضرائب كأهم إيرادات الدولة السيادية.

2- تحقيق العدالة المالية من قبل الدولة وعدم خلق شعور لدى المواطن بأن الدولة لا تحقق تلك العدالة بإنفاقها وتقديم الخدمات لفئة دون أخرى أو في مدينة دون غيرها ويجب إعلام أفراد المجتمع عن خطط الدولة الإنفاقية ومشاريعها في كل المناطق والمدن ليشعر الفرد بأن هناك عدالة في الإنفاق العام. وضرورة أن تظهر وسائل الإعلام مناقشات مشروع الموازنة وإظهار الحساب الختامي في الإعلام لأفراد المجتمع ليتعرفوا على برامج الدولة التنموية وخططها المستقبلية ويمكن تحقيق ذلك ضمن خطة تنموية للوعي الثقافي والاجتماعي والاقتصادي

والسياسي وكشف محاسبة المتهربين والمفسدين في أجهزة الدولة يخلق الشعور بحرص الدولة في إنفاقها لأموال أساسا هي أموال المجتمع.

3- ضرورة جباية الضريبة من المنبع المصدر ومنح موظفي الضريبة سلطات إدارية تمكنها من كشف المتهربين من خلال الاطلاع على كافة وثائق الأعمال التجارية وضرورة توسيع سلطات الرقابة المالية وإنشاء جهاز معلومات خاصة بمتابعة الأداء والتهرب الضريبي.

4- تشديد القوانين والمضايقات الإدارية على المتهربين من دفع الضريبة كالحجز على الأموال والمنع من السفر. وتنظيم سجلات دافعي الضريبة بحيث تستطيع الأجهزة الضريبية من معرفة كافة المعلومات عن الممولين أو دافعي الضرائب من خلال تدريبهم على كيفية الإفصاح عن تعاملاتهم الإنتاجية أو نشاطهم التجاري.

5- تحديث الجهاز الضريبي بالبرمجيات والتقنيات الحديثة التي من خلالها يمكن إنجاز المهام والمتابعة الضريبية بأقل وقت.

6- ضرورة تدريب العاملين في الجهاز الضريبي وتحديث أدائهم ورفع الإمكانيات العلمية والإدارية وكذلك رفد الإدارات الضريبية بكفاءات بشرية علمية ويملكون القيم الإنسانية والشعور بالانتماء والإخلاص للوطن والعمل، وكذلك دعمهم بالحوافز المادية والمعنوية باستمرار لدعم معنوياتهم وتفادي انحرافهم فالجهاز الإداري الضريبي هو الشريان الذي يغذي مالية الدولة لتنفيذ سياستها العامة في تقديم الخدمات وإشباع الحاجات العامة.

7- إنشاء مركز بحوث ودراسات ترفد الجهاز الضريبي بالمعلومات والبيانات لنجاح الخطط الموضوعة موضع التنفيذ في تأمين إيرادات الدولة سواء كضريبة أو رسوم عامة أو غرامات أو مقابل التحسين، فإن

تطوير أو إنشاء مركز معلومات ضريبي من شأنه تحسين الأداء الضريبي.

8- ابتعاد الدولة عن النفقات المظهرية وإنفاق نفقات حقيقية منتجة وكذلك عدم اللجوء إلى الضرائب المستترة وخاصة الرسوم التي لا تعادل فيها قيمة الخدمة المقدمة قيمة الرسم المدفوع.



المبحث العاشر
القروض العامة

الإيرادات غير العادية.

القرض العام.

القرض العام هو دين عام أو مصدر إيراد غير عادي تلجأ إليه الدولة عندما تواجه ضائقة مالية أو عجز إيراداتها في تغطية نفقاتها، أو عندما تلجأ إلى إنجاز مشروع استثماري عملاق.

ويعد القرض العام مصدرا آخر من مصادر الإيرادات العامة يضاف إلى مصادرها الأخرى المتمثلة بالضرائب والرسوم والغرامات ومقابل التحسين واليانصيب العام والهبات.

وقبل الدخول في تفصيلات القرض العام هنا من الضروري تصنيف الإيرادات العادية عن الإيرادات غير العادية وما تتضمنها من إيرادات وتتضمن مكونات الإيرادات حسب تصنيفها ما يلي:

الإيرادات العادية	الإيرادات غير العادية
1- الضرائب العامة. 2- الرسوم العامة. 3- الغرامات العامة. 4- مقابل التحسين. 5- اليانصيب العام. 6- الهبات والهدايا والمنح.	1- القرض العام. 2- الإصدار النقدي الجديد.

وتختلف الايرادات العادية عن الايرادات غير العادية فيما يلي:

الإيرادات العادية	الإيرادات غير العادية
1- تتميز بوجود عنصر الإجبار القانوني والمعنوي فيها كالضرائب والرسوم الإجبارية والغرامات حيث تتحصل عليها الدولة بسلطة القانون.	1- تكون أصلا اختيارية ولا يوجد عنصر الإجبار إلا في حالة القرض العام الداخلي أحيانا حيث تفرضها الدولة جبرا.
2- تتميز بالدورية والتكرار وتتحصل عليها الدولة طول السنة وكإيراد مستمر.	2- لا تتميز بالدورية والتكرار ولا تلجأ إليها الدولة كل عام وكإيراد غير مستمر.
3- تتميز من الإيرادات غير المخصصة أي تنفقها الدولة لأغراض مختلفة.	3- تتميز كإيراد متخصص وخاصة القرض العام حيث تنفق للغرض الذي تم الاقتراض من أجله.
4- بعض الإيرادات وخاصة الضرائب تدفع بدون مقابل آني ولا تترتب عليها مقابل.	4- للقرض العام مقابل وهو الفوائد المترتبة على القرض.

أولا: تعريف القرض العام.

مهما تعددت تعريفات القرض فإنه لا يتعدى كونه عقدا تبرمه الدولة أو متمثلة بإحدى هيئاتها العامة مع الجمهور في حالة كون القرض العام داخليا وبالعملة الوطنية. أو مع دولة أخرى في حالة كون القرض خارجيا وبالعملة الأجنبية، تتعهد الدولة بموجبه على سداد أصل القرض العام وفوائده المستحقة عند حلول موعد السداد، وذلك وفق قانون يتم به إصدار القرض العام[1].

وهنا يتوجب التوضيح بأن الدولة مثل الأفراد من ناحية التشابه في أن الفرد يمر بحالة عجز مالي عندما تكون نفقاته أكبر من الدخل المتحصل عليها فهنا يلجأ إلى الدين الخاص من الأفراد عندما يمر بضائقه مالية ومثلا عندما يفكر بمشروع أو لحاجته لشيء لا يغطيه دخله أو راتبه مثل شراء سيارة أو مسكن فإنه يلجأ إلى

(1) عادل فليح العلي، مصدر سابق، ص151.

أحد المصارف التجارية ويأخذ قرضا منها. وكذلك الدولة أحيانا عندما تعجز الإيرادات العامة عن مواجهة النفقات العامة بشكل مؤقت وخاصة في حالة عدم استحصال الضرائب كافة فإن الدولة تلجأ إلى قرض عام داخلي بالعملة الوطنية وذلك بإصدارها سندات قرض عام يشتريها المواطنون مقابل فائدة معينة يتحصلون عليها عندما تسدد الدولة لهم مبلغ الدين أو قروضهم وعندما تفكر الدولة في إنشاء مشروع استثماري كبير وتحتاج إلى عملة أجنبية لتنفيذ المشروع فإنها تلجأ إلى قرض عام خارجي بالعملة الأجنبية أما من أحد الدول، وأما من أحد المنظمات الدولية المقرضة للأموال مثل صندوق النقد الدولي (IMF) أو البنك الدولي للإنشاء والتعمير (IBRD).

والقرض العام عقد كبقية العقود لكل عقد طرفان الطرف الأول فيه هي الدولة أو إحدى هيئاتها العامة وهما الجانب المستدين أي الذي يأخذ أو يطلب الدين (المقترض).

والطرف الثاني هو الجمهور أفراد المجتمع أو دولة أو منظمة دولية نقدية وهم الجانب الدائن (المقرض)، ويتعهد الجانب المقترض (الدولة) بتسديد مبلغ القرض عند حلول موعد الوفاء، كما يتعهد بتقديم فائدة على القرض وفقا لنصوص العقد المبرم. أما الجانب الآخر فيتعهد بتقديم مبلغ القرض إلى الدولة[1].

وآخرون يعرفون القرض العام، بأنه مبلغ من المال سواء كان عينيا أو نقدا يدفع للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام من قبل وحدات اقتصادية محلية أو أجنبية وبصورة اختيارية وبموجب عقد يستند إلى تصريح مسبق من قبل السلطة التشريعية تتعهد الدولة بدفع فوائد على مبلغ القرض وسداد أصل القرض في الموعد المحدد[2].

---

(1) عادل فليح العلي، نفس المصدر السابق، ص151.

(2) د. محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والطباعة، عمان – الأردن، 2007، ص106.

وأن أسباب لجوء الدولة إلى القرض العام فيما يلي[1]:

1- تلجأ الدولة للقرض العام في حالات غير عادية أو استثنائية مثل دخولها في حرب أو مواجهتها كارثة طبيعية مثل زلزال أو فيضانات، أو وباء، أو جفاف لعدة سنوات وهذا يحتاج إلى نفقات نقدية غير عادية وغير متوفرة في الخزانة العامة.

2- لتنشيط التنمية الكبرى وخاصة عند إنشاء المشاريع الكبرى مثل السدود أو محطات توليد الكهرباء، أو المصانع العملاقة، أو تنمية قطاع معين.

3- لمواجهة عجز معين في إيرادات الدولة، أو عجز دائمي يؤثر أحيانا على إنشاء مشروع أو مواجهة حالة معينة تتطلب إنفاقا استثنائيا.

وتتميز القروض العامة بخصائص عدة نذكر منها:

1- إن القرض العام إيراد اختياري وليس إجباري فالمقرض له الحرية في القبول بمنح القرض والتعاقد عليه أو الاكتتاب فيه ولكن في القروض الوطنية الداخلية وفي حالات نادرة قد تفرض الدولة الاكتتاب بشكل إجباري كما في حالات الحروب عندما تحتاج الدولة إلى الأموال ولا تجد من يقرضها فإنها عندما يحين موعد استحقاق دخل الفرد تستقطع منه قيمة القرض وتسلمه سند قرض مع بقية الدخل وهذا ينافي قواعد إصدار القروض.

2- القرض العام مبلغ نقدي يتضمن الوفاء بمبلغ القرض مضافا إليها الفوائد المتعاقد عليها.

3- القرض العام يقوم به شخص عام أي شخص من أشخاص القانون العام وهو موظفي الدولة والمكلفين بإدارة مؤسساتها ويخضعون للقانون العام بفرعيه القانون الإداري والدستوري. فموظف الدولة هناك يمثل

---

(1) د. منصور ميلاد مصدر سابق، ص80.

مؤسسة الدولة في عملية التعاقد على القرض. فقد يمثل الدولة وزارة المالية أو المصرف المركزي وهم أشخاص القانون العام ويمثلون الطرف الأول المقترض التي تتعهد برد مبلغ القرض مع الفوائد المالية المتفق عليها.

4- القرض العام يصدر بقانون حتى يثبت حقوق طرفي العقد، وفي نفس الوقت يتيح لممثلي الشعب مناقشة السياسة المالية للدولة والرقابة عليها مما يحد في إسرافها أو صرفها لغاية ليست أصل التي تم التعاقد عليها. حيث يطلق على القرض العام مصطلح (الضريبة المؤجلة) على أساس أن الدولة ملزمة برد مبلغ القرض مع الفوائد بعد مدة محددة من عقد القرض. والدولة تعتمد على حصيلة الضرائب التي تفرضها على أفراد المجتمع عندما يحين موعد تسديد القرض العام لذلك على الدولة أن تستخدم القروض في مشاريعه منتجة حقيقية أي تنتج السلع والخدمات أي الأموال لتطوير إيراداتها، وأن إصدار القرض بقانون هو ضمان لتحقيق كلا الطرفين ولتعزيز الثقة.

ثانيا: أنواع القروض العامة.

تنقسم القروض العامة إلى أنواع حسب وجهة النظر إليها من عدة زوايا ووفق ما يلي:

1- من حيث نطاقها الإقليمي تنقسم إلى قروض داخلية وطنية وقروض خارجية أجنبية.

أ- القروض الداخلية الوطنية.

وهي القروض التي تصدرها الدولة أو تتعاقد عليها مع مواطنيها والمقيمين على أرضها سواء أفراد أو شركات ويكون إصدار القرض العام على شكل سندات قرض عام وهي ورقة مالية ولكنها غير نقدية أي لا تحل محل النقود تصدرها المصارف المركزية ويطلق عليها أيضا أذونات خزانة. يكتتب فيها الأفراد أي يقومون بشرائها وفق تسجيل رسمي لضمان حقوقهم مع الجهة

المصدرة وتمثلها هنا وزارة المالية ويقوم المصرف المركزي ببيعها وتشتريها المصارف التجارية أيضا على أساس أنها أداة دين مضمونة لتحقق أرباح منها بعد مدة وهي الفوائد على قيمة القرض وقيمة الفوائد مضمونة أيضا. وأحيانا هناك مستثمرين أفراد لديهم مدخرات يفضلون شراء سندات القرض العام واستثمار أموالهم لأنهم سيتحصلون على فوائد القرض بعد مدة. وقد تكون في استثمار أموالهم بشراء سندات القرض العام أو الاكتتاب فيها فائدة نقدية أكبر من استثمارها كوديعة زمنية في مصرف تجاري وأكثر أمانا فلو أفلست المصارف التجارية فإن الدولة غنية ولا تفلس.

والقروض الداخلية تثير الحس الوطني في نفوس المواطنين فكثير من المواطنين في الأزمات يقدمون على الاكتتاب في القروض العامة للتعبير عن انتمائهم الوطني ومساندتهم للدولة في أزمتها في سد العجز المالي الذي تعانيه وهم على يقين أن الدولة ماليتها قوية وسترجع مبلغ القرض بعد حين وغالبا ما تصدر الدولة تشريعا يتم على ضوءه إعفاء الأموال المستثمرة في عقد القروض من قبل المواطنين من الضرائب.

ب- القروض الخارجية الأجنبية.

وهي القروض التي تصدرها الدولة أو تتعاقد عليها الدولة مع جهة أجنبية، أي اقتراض الدولة للأموال من دولة أخرى أو منظمة نقدية عالمية مثل الاقتراض من صندوق النقد الدولي أو الاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير وفق عقد تتعهد فيه الدولة المقترضة برد مبلغ القرض زائدا الفوائد النقدية المترتبة عليها، وفي حال عدم تسديد الدولة لمبلغ القرض في الوقت المحدد فإنه سيترتب عليها غرامات مالية، وقد تلجأ الدولة إلى إعادة جدولة قروضها وفق اتفاق مع الدولة المقرضة. والسؤال هنا لماذا تلجأ الدولة إلى قرض عام خارجي؟

تلجأ الدولة إلى الاستدانة من الخارج أي التعاقد خارج حدود الدولة الإقليمية عندما تكون السوق المالية الداخلية عاجزة عن توفير الأموال اللازمة

لسد العجز المالي لدى الدولة، عندما تحتاج الدولة إلى العملة الأجنبية، وفي حالة مرورها بأزمة أو في حالة إنجازها لمشروع عملاق، أو تحتاج إلى دعم عملتها الوطنية والقضاء على التضخم.

القرض العام الداخلي	القرض العام الخارجي
1- يعقد القرض الداخلي بالعملة الوطنية وهي لا تؤثر على الأموال الوطنية بالزيادة أو النقصان ولكنها تؤدي إلى تحويل القوة الشرائية من فئة إلى أخرى.	1- يعد القرض الخارجي بالعملة الأجنبية وتؤثر قيمته بسعر الصرف للعملة الأجنبية. وانتقال الثروة من الخارج إلى الداخل ينعش الاقتصاد ويزيد في القوة الشرائية لوحدة النقود.
2- تكون اختيارية أي أن الأفراد أحرار في رغبتهم بالتعاقد مع الدولة أي إصرار في إقراض أموالهم للدولة من عدمها. ولكن في حالات استثنائية يمكن أن يكون القرض الداخلي إجباريا أي أن الدول تفرض على الأفراد سندات القرض أي عملية شراء إجبارية وذلك عند استقطاع مبلغ القرض من رواتبهم وإعطائهم سندات بدلا من المبلغ المقطوع من الدخل.	2- القرض الخارجي يكون اختياري فقط فلا تستطيع دولة مثلا إجبار دولة أخرى على إقراضها الأموال وكذلك مع المنظمات النقدية الدولية.
3- تلجأ الدولة لتشجيع عملية الإقراض إلى إعفاء الأموال المقترضة من الضرائب أو للحفاظ على القوة الشرائية لمبلغ القرض في تلك المدة خوفا من تدهور القوة الشرائية للنقود إلى ربط قيمة المبلغ المقترض بالذهب أو بعملة أجنبية مستقرة نوعا ما. ولا تؤثر على السياسة الداخلية للدولة.	3- تؤثر على السياسة الداخلية والشؤون الداخلية فقد تفرض الدولة أو المنظمة المقرضة للدولة على اتباع سياسة معينة سياسية أو اقتصادية أو حتى عسكرية. فمثلا تطلب رفع الدعم عند بعض المواد الأساسية وهذا يعتبر تدخلا اقتصاديا أو تطلب استثمارا معينا أو حتى تطلب أراضي لتخصيصها كقاعدة عسكرية لذلك ينصح الماليون بعدم اللجوء إلى القروض الأجنبية إلا في حالات استثنائية، حيث أصبحت كثير من الدول تلجأ بشكل مستمر للقروض الأجنبية بحيث أصبحت من الإيرادات العادية لديها.

ج- تنقسم القروض من حيث مدتها الزمنية إلى ما يلي:

أ- قروض صغيرة الأجل (داخلية وخارجية).

ب- قروض متوسطة الأجل (داخلية وخارجية).

ج- قروض طويلة الأجل (داخلية وخارجية).

ويمكن تناول تلك القروض بشيء من الإيجاز بما يلي:

أ- **القروض قصيرة الأجل:** وفي الغالب تكون قروض داخلية تتراوح مدتها من ثلاث شهور إلى سنة. وتلجأ الدولة إليها في حالة وجود عجز نقدي مؤقت في إيراداتها. وخاصة عندما لا يتم تحصيل الضرائب وفق تخصيصات وتنفيذ الموازنة العامة، والقروض الصغيرة تحدد الدولة موعدا لتسديدها مع الفوائد المستحقة عليها. ويطلق على القروض القصيرة الأجل (الدين السائر أو الدين العائم)[1].

ب- **القروض المتوسطة الأجل والطويلة الأجل (الدين المثبت)** هكذا تسمى حيث تتراوح مدة المتوسطة ما بين سنة وخمس سنوات أما القروض الطويلة فهي أكثر من خمس سنوات لغاية عشرين سنة وعندما لا تحدد الدولة موعدا لسداد القرض طويل الأجل فإنها تسمى بالدين (المؤبد)[2].

وتلجأ الدولة إلى القروض المتوسطة عندما لا تستطيع النفقات من مواجهة الإيرادات أي عجز دائمي في الإيرادات وليس عجز مؤقت، أما القروض الطويلة الأجل فتلجأ الدولة إليها في حالات الكوارث والأزمات الكبيرة أو إنشاء المشاريع التنموية العملاقة. مثل الحروب والكوارث الطبيعية مثل الفيضانات والزلازل، وإنشاء الأوبئة، أو إنشاء السدود العملاقة وغيرها من المشاريع.

---

(1) د. منصور ميلاد يونس، مصدر سبق ذكره، ص84.

(2) د. منصور ميلاد يونس، مصدر سبق ذكره، ص84.

ثالثا: طرق إصدار القروض العامة وأنواع سندات القرض وفئاتها.

هناك عدة طرق تلجأ إليها الدولة عندما تصدر قروضها وهي كما يلي:

1- الإصدار عن طريق الاكتتاب العام المباشر.

وذلك بقيام المصرف المركزي الذي يمثل وزارة المالية ويعتبر هنا من أشخاص القانون العام، حيث يعرض سندات القرض العام مباشرة على الجمهور للاكتتاب والشراء. حيث يقوم المصرف المركزي بإصدار السندات الورقية المالية تعادل فئات نقدية متنوعة مثل سندات فئة 10 آلاف وخمسون ومائة ألف دينار وتقوم المصارف أيضا بشرائها وكذلك الشركات الاستثمارية بغية دعم الدولة والاستفادة من الفوائد عند السداد كأرباح متحققة، وقد تقوم مكاتب البريد أو المصارف التجارية وكذلك المصرف المركزي ببيعها. وقد تتعهد إحدى المصارف التجارية بشراء الكميات من السندات المصدر غير المباعة وهنا تسمى هذه المصارف بمتعهدي تغطية الإصدارات المالية. وهنا تقوم المصارف بدور الوسيط في تصريف السندات نظير عمولة معينة ولها حرية إعادة بيع السندات وتلجأ الدولة إلى هذه الطريقة عندما تكون غير متأكدة من إقبال الناس على شراء السندات.

2- الاكتتاب عن طريق السوق الثانوي (البورصة - سوق الأوراق المالية).

تلجأ الدولة لهذه الطريقة وطرح السندات في سوق الأوراق المالية، عندما يكون مبلغ القرض صغيرا، أو عندما تكون مدة القرض طويلا والفائدة عليها كبيرا، حيث يقدم أفراد من المكتتبين أو من يملكون سندات القرض بعرض بيعها في البورصة بغية تحقيق الأرباح أو عند حاجتهم إلى الأموال أو السيولة، وتستغل الدولة انخفاض أسعار السندات في البورصة حيث تقدم بشرائها على شكل دفعات وليس دفعة واحدة حتى لا ترتفع أسعارها. وقد تلجأ الدولة

كسياسة نقدية من قبل المصرف المركزي تسمى سياسة السوق المفتوح بشراء الأوراق المالية من المصارف التجارية بغية دعم عملية الائتمان المصرفي ولزيادة السيولة لدى المصارف لتمنح القروض لزبائنها.

أما أنواع سندات القرض وفئاتها فهناك ثلاثة أنواع منها:

1- سندات أسمية.

2- سندات لحاملها.

3- سندات مختلطة.

والسندات الأسمية عي السندات المصدرة والتي عندما يقدم المقرض على اقتنائها تثبت في سجل خاص اسم الشخص مع رقم السند وسنة إصداره والفئة التي اقتناها مع تثبيت قيمة القرض، وهذا يحمي مالك السند عند فقدانه للسندات أو سرقتها. وحتى عندما يرغب مالك السندات ببيعها لا يتم التنازل عنها للمشتري الجديد إلا عند جهة رسمية مثل المصرف المركزي حيث يعترف المالك القديم بالتنازل عنها للمشتري الجديد وهذه الطريقة تضمن حقوق المالك وهذه الطريقة تأمن حقوق المكتتبين ضد المخاطر.

أما نوع السندات لحاملها، أي أن الذي يحملها فهي ملكه فلو سقطت أو ضاعت منه فقدها وليس هناك ما يثبت ملكيته لها حتى لو وجدها عند شخص آخر لم يعترف بأنه لا يملكها أو أنه عثر عليها. فهي كالنقود عندما تضيع أو تسرق صعب إثبات ملكيتها إلا أمانة الشخص الذي يعثر عليها.

أما النوع الثالث فهي سندات القرض العام المختلط فهي تجمع بين النوعين السابقين فهي تكون اسمية بالنسبة لملكية السند فهي اسمية لا يمكن نقل ملكيتها إلا بالتنازل وفق إجراءات معينة بينما تكون الكوبونات المرفقة بالسند لاستلام فوائد القرض تكون لحاملها.

وغالبا من تصدر الدولة سندات القرض العام بفئات لا تكون كبيرة جدا بحيث يصعب تداولها أو إقراض الدولة، حتى يستطيع كل فئات المجتمع من اقتنائها، وكذلك لا تقوم الدولة بإصدار سندات ذات فئات صغيرة بحيث يسهل تداولها وتحل محل النقود الورقية في التعاملات الاقتصادية.

رابعا: طرق انتهاء أو انقضاء القروض العامة.

هناك طرق طبيعية أو غير طبيعية لانقضاء القروض العامة وعليه تنقضي بالطرق التالية[1]:

1- **تسديد القرض العام والوفاء بالدين**: وهي الطريقة الطبيعية لانتهاء القرض- حيث تقوم الجهة المقترضة تسديد مبلغ القرض مع الفوائد المترتبة على القرض عندما يحين موعد السداد للقرض.

2- **الامتناع عن تسديد مبلغ القرض**: وهي من الطرق المخالفة لقواعد عقد القرض العام، حيث هناك دائما رد فعل لمثل هذا النوع من التعامل، حيث يقضي على السمعة المالية الجيدة للدولة ويقطع عنها التعاملات الاقتصادية، وأن هذا النوع من الطرق قد تحدث في القروض الخارجية الأجنبية حيث في بداية القرن التاسع عشر عند قيام الثورة البلشفية في روسيا القيصرية تلك الفترة أنكرت حكومة الثورة قروض قيصر روسيا الذي كان قد عقدها مع دول أخرى، مما خلق ردود فعل عالمية تجاه ذلك تلك الفترة.

3- **تبديل القرض العام**: وهي في الحقيقة عملية يقصد منها التخفيف عن أعباء القرض وليس أسلوبا من أساليب انقضاء القروض العامة.

وتبديل القرض العام عملية مالية تستهدف خفض ما تدفعه الدولة من فوائد على دين عام قائم مع الاحتفاظ بهذا الدين حتى يحين موعد الوفاء به. مما يعني

(1) منصور ميلاد يونس، مصدر سابق، ص95.

تغيرا لشروط العقد بعد صدوره وهو يتم عندما تنخفض أسعار الفائدة السائدة في السوق إلى حد يبدو معه السعر المقرر للقرض العام مرتفعا على نحو غير ملائم.

وقد يكون تبديل القروض العامة إجباريا أو اختياريا[1].

فعندما يكون التبديل إجباريا تخفض الدول سعر الفائدة دون موافقة أصحاب السندات، ويفضل أن لا تلجأ الدولة لذلك لأنه يضر بالثقة المالية للدولة.

أما النوع الثاني الذي هو التبديل الاختياري وهو يكون عندما تخير الدولة الدائنين بين قبول تخفيض سعر الفائدة أو استرداد القيمة الأسمية لسنداتهم، وهذا النوع هو الشائع.

وحتى تنجح عملية التبديل من الضروري أن تتوفر مجموعة من الشروط تجعل أصحاب السندات يفضلون تبديلها بسعر الفائدة المنخفض على استرداد قيمتها الاسمية وهذه الشروط هي[2]:

أ. أن يكون هناك انخفاضا عاما لسعر الفائدة السائد في السوق.

ب. أن يكون سعر الفائدة الجديد مساويا على الأقل السعر السائد في السوق وقت عملية التبديل.

ج. أن تتوافر ثقة أصحاب السندات بالدولة وسلامة مركزها المالي، وإلا امتنعوا عن التبديل وفضلوا عليه استرداد قيمة سنداتهم لاستثمارها في مجالات أخرى أكثر أمانا.

د. أن تتم عملية التبديل في أجواء وظروف هادئة اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا.

(1) منصور ميلاد يونس، مصدر سابق ، ص95.

(2) نفص المصدر أعلاه، ص152.

4- **استهلاك القرض العام**: وهنا يقصد باستهلاك القرض العام تسديد مبلغه على دفعات متتالية ويتم ذلك في المواد المحددة له طبقا للطريقة المقررة في عقد القرض. ويترتب على عملية الاستهلاك تناقض المبلغ الإجمالي للقرض تدريجيا وبالتالي تناقص مبلغ الفائدة التي تدفع عنه.

ويمكن للدولة اللجوء إلى أحد الأساليب التالية لإتمام عملية استهلاك قروضها ومنها:

أ. أسلوب الاستهلاك على شكل أقساط سنوية محددة بأن تدفع الدولة كل سنة جزءا من أصل القرض.

ب. أسلوب استهلاك القرض عن طريق القرعة، وذلك باختيار عدد معين من سندات القرض سنويا عن طريق القرعة وتسديد قيمتها.

ج. الاستهلاك عن طريق شراء السندات من سوق الأوراق المالية ويتم ذلك عندما تكون أسعار السندات في السوق (البورصة) أقل من قيمتها الأسمية.

5- **طريقة التنازل عن الدين العام**: وهي طريقة بأن يقوم أصحاب السندات بالتنازل عن ديونهم على الدولة. وهذا يحدث تعبيرا عن مساندة الدولة وبيان الروح الوطنية التي يتصرف إزائها أصحاب السندات، حيث حدث ذلك عندما تنازل للحكومة موسوليني[1] الكثيرين عن ديونهم للدولة الإيطالية عام 1928 حيث قام بحرقها بمناسبة الذكرى السادسة لتأسيس الحكم الفاشي في إيطاليا[2] وعندما ننظر إلى إرادين

(1) موسوليني (بينيتو) رجل دولة إيطالي ولد سنة 1883 كان في البداية اشتراكيا ثم غير أفكاره السياسية وأسس الحزب الفاشي الإيطالي 1919 واستطاع أن يستولي على السلطة 1922 دخل الحرب العالمية الثانية إلى جانب ألمانيا خسر الحرب وقد تم تغيير نظام حكمه 1943 وأعدم سنة 1945.

(2) منصور ميلاد يونس، المصدر السابق، ص152.

مهمين من إيرادات الدولة الضريبة والقرض العام فهناك فروق معينة بينهما وهي:

الضريبة العامة	القرض العام
1- من الإيرادات العادية الجارية التي تتصف بالدورية والانتظام. 2- من الإيرادات الإجبارية الإلزامية. 3- فريضة بلا مقابل. 4- إيراد غير مخصص لنوع معين من الإنفاق.	1- من الإيرادات غير العادية ولا تتصف بالدورية والانتظام. 2- إيراد اختياري لأنه قائم على التعاقد. 3- للقرض مقابل وهو الفوائد المتحصل عليها. 4- إيراد مخصص لنوع معين من الإنفاق.



المبحث الحادي عشر
الإصدار النقدي الجديد (الإيرادات غير العادية)

في وقتنا الحاضر تلجأ الكثير من الدول إلى تمويل نفقاتها العامة والاستثمارية خاصة بعملية الإصدار النقدي الجديد. ويتمثل الإصدار النقدي في خلق كمية إضافية من النقود الورقية وفق اتباع النظام النقدي للإصدار لصندوق النقد الدولي ويتم ذلك وفق اتباع النظام النقدي للإصدار لصندوق النقد الدولي ويتم ذلك وفق قواعد تسير عليها الدولة في عملية الإصدار وذلك بوجود غطاء للعملة المصدرة قانونا، وتسمى هذه العملية بالتمويل بالتضخم[1].

وللإصدار النقدي آثار تضخمية وذلك يعتمد على السياسة النقدية التي يتبعها المصرف المركزي في إدارة عرض النقود والائتمان المصرفي، وتلجأ الحكومة إلى هذه العملية في أوقات متفاوتة.

لقد كانت الوظيفة التقليدية للمصارف المركزية تنحصر في عملية تدبير وإدارة وسيط التبادل بين الناس والتي هي (النقود) ولكن مع تطور النشاط الاقتصادي تعددت المهام الملقاة على المصارف المركزية وأصبحت من أحد وظائفها هي عملية إصدار العملة.

والمقصود من إصدار العملة (الإصدار النقدي) هو تحويل أصول معينة حقيقية شبه نقدية أو نقدية إلى وسيلة تبادل ودفع، ويمكن النظر إلى هذه العملية من زاويتين[2]:

(1) د. عادل فليح العلي، مصدر سابق، ص160.

(2) د. صالح الأمين أرباح، اقتصاديات النقود والمصارف، منشورات كلية المحاسبة - غريان، ليبيا - غريان، 1991، ص126.

أ- الحصول على أصول معينة من جهات مختلفة سواء كانت محلية أو أجنبية وهي تمثل غطاء الإصدار وتعد بالنسبة للمصرف المركزي أصولا تمكنه من إصدار العملة.

ب- النقود المصدرة وهي تمثل التزامات المصرف المركزي قبيل الحائزين عليها وطالما أن المهمة التقليدية للمصارف المركزية إيجاد وإدارة وسيط للتبادل عليه فإنها تتولى بصورة اعتيادية بوظيفة إصدار العملة بما يتناسب ومتطلبات عملية التبادل خدمة لمصلحة الاقتصاد الوطني، أي بمعنى أن المصرف المركزي لا يقوم بطبع العملة وضخها في الاقتصاد بمعزل عن السياسة الاقتصادية العامة للدولة. وتتمثل الإجراءات العملية لإصدار العملة في الآتي:

1. القيام بجميع الترتيبات اللازمة لطبع العملة الورقية وسك العملات المعدنية كوضع تصاميم للإصدارات المختلفة من فئات العملة الورقية والمعدنية والإشراف على طباعتها وشحنها وضمان وصولها إلى خزائن المصرف المركزي.
2. مسك حسابات مستقلة ومتميزة عن بقية حسابات المصرف.
3. الاحتفاظ بسجلات تبين المخزون من النقود الجديدة.
4. دفع القيمة الأسمية للنقود التي تم إبطالها.
5. الاحتفاظ بغطاء العملة المصدر حسب ما نص عليه القانون
6. تزويد إدارة العمليات المصرفية بالمصرف المركزي والمصارف التجارية بكميات النقود اللازمة.

ولقد قصرت الدولة عملية إصدار العملة على المصرف المركزي وجعلتها حكرا عليه وذلك سعيا منها لدعم الثقة في العملة التي يستند قبولها العام على قوة القانون هذا بالإضافة إلى رغبتها في السيطرة على كمية النقود المصدرة.

ولعملية إصدار النقود عدة قواعد وقد تتبع الدولة إحداها وهي كما يلي[1]:

أ- **قاعدة الغطاء الذهبي النسبي**: في ظل هذه القاعدة لإصدار العملة على المصرف المركزي أن يحتفظ بغطاء متنوع للعملة يشكل الذهب نسبة محددة منه وهي 20% والباقي يعطى بأصول أخرى مختلفة من عملات أجنبية متنوعة وسندات محلية وسندات أجنبية، وتتميز هذه القاعدة بالمرونة النسبية حيث لا تشترط غطاء كاملا 100% بالذهب وهذه القاعدة هي الأكثر شيوعا في العالم في وقتنا الحاضر.

ب- **قاعدة الحد الأقصى للإصدار**: وفق هذه القاعدة يصبح القانون هو الذي يحدد سقف الإصدار وليس حجم الذهب حيث تلزم الحكومة المصرف المركزي بحد معين. أي مبلغ معين للإصدار لا يمكن تجاوزه وتعدل الحكومة هذا الحد بين الحين والآخر وقد اتبع هذا النظام في فرنسا خلال الفترة 1870-1920م[2].

ج- **قاعدة الغطاء الذهبي الكامل**: وفق هذه القاعدة على المصرف المركزي أن يتقيد في إصدار العملة بحجم الاحتياطي من الذهب المتوفر في خزانته أي هذا الاحتياطي يعد سقفا لعملية الإصدار. فلا يستطيع المصرف المركزي تجاوزه، ويتميز هذا النظام بثقة مطلقة في النقود غير أنه يتصف بالجمود فيحد من قدرة المصرف على زيادة كميات النقود بما يتناسب ونمو عمليات التبادل خاصة في حالات الرواج وزيادة النشاط الاقتصادي إذ يصبح حجم الذهب المتوفر لديه قيدا يحد من قدرته على الاستجابة إلى ضرورة التوسع في إصدار النقود.

د- **قاعدة الإصدار الجزئي الوثيق**: وتنص هذه القاعدة على أن المصرف يحتفظ بغطاء من سندات وأوراق مالية مسحوبة على الخزانة أو على أي من المؤسسات العامة لحجم ثابت من العملة وما زاد عنها على المصرف المركزي أن يحتفظ

(1) د. صالح الأمين الأرباح، المصدر السابق، ص130.

(2) د. إسماعيل هاشم، مذكرات في النقود والبنوك، دار الجامعات المصرية - مصر - الإسكندرية، 1979، ص121.

بغطاء ذهبي له. مثلا إذا كان المقدار المسموح بتغطيته بالأوراق المالية الصادرة في الخزانة 1000 مليون دينار وكان حجم العملة المصدرة 1350 مليون فإن غطاء العملة سيكون كالآتي:

ما قيمته 1000 مليون دينار سندات وأوراق مالية صادرة من الدولة ما قيمته 350 مليون دينار ذهب.

ويتضح أنه في ظل هذه القاعدة يكون بإمكان المصرف تجاوز الحد الأقصى لإصدار العملة بغطاء من السندات والأوراق المالية الصادرة عن الدولة على أن يلتزم بغطاء ذهبي للمقدار الزائد.

إذن عملية الإصدار النقدي الجديد عملية الغاية منها أن تحصل الدولة.بموجبها على نقود محلية وطنية تساعدها في سد نقص الإيرادات العادية المتحصل عليها. والإصدار النقدي يعتبر من الإيرادات غير العادي أي لا تلجأ إليها الدولة باستمرار. وتتم وفق قواعد وضوابط قانونية ولكنها في كل الأحوال تؤدي إلى ارتفاع في الأسعار (تضخم) أي انخفاض القوة الشرائية لوحدة النقود المحلية مقابل السلع والخدمات المتحصل عليها مقابل وحدة نقدية واحدة. وهذا يتطلب سياسة مالية قيمة وسياسة نقدية مدروسة.



الباب الثالث

الموازنة العامة

مقدمة: تعتبر فكرة إعداد موازنة لنفقات وإيرادات الدولة عن فترة مقبلة وبالصورة التي هي عليه حاليا فكرة حديثة العهد إذ يرجع تاريخها في العصر الحديث إلى عام 1688 في إنكلترا عندما أصبح ضرورة اعتماد الإيرادات والنفقات من السلطة التشريعية (ممثلي الشعب) والأذن للملك شارل الأول في جباية الضرائب من الشعب لتمويل النفقات العامة، وإلى سنة 1789 في فرنسا( ) والموازنة العامة يعدها أشخاص القانون العام المتمثلة بالسلطة التنفيذية وتعتمد من قبل السلطة التشريعية، ولحين قبل الاعتماد وتسمى مشروع موازنة( ) والموازنة العامة تكشف توجهات الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية حيث تترجم سياساتها من خلال التخصيصات المالية لتنمية قطاع معين فإذا كانت لديها توجهات إلى الحرب فإنها ترصد مبالغ كبيرة في ميزانيتها لشراء الأسلحة وإذا كان لديها توجه تنموي حضاري فإنها ترصد الأموال لتوسع التعليم والصحة والتنشئة العالمية والصحة المتطورة فتدعم الثقافات والفنون والتنمية الصناعية والزراعية.

ودائما تعد الموازنة العامة لسنة مقبلة على أساس التوازن بين النفقات والإيرادات حيث يتم الإنفاق العام وفق الإيرادات العادية المتحصل عليها، وبسياسة إنفاق عادلة بين الأقاليم والمدن لديها بحيث تحقق العدالة العالية في الإنفاق العام وعلى أساس الرقابة على الإنفاق وهناك قواعد معينة لتحضير الموازنة العامة على الدولة أن تلتزم بها وتمر الموازنة بعد مراحل لحين تنفيذها وتستمر معها عملية رقابية مالية، لحين الانتهاء منها وتقديم الحساب الختامي، والبدء بمرحلة جديدة مع انقضاء العام المالي للدولة والبدء بموازنة جديدة.

الفصل الأول

الموازنة العامة تاريخها ماهيتها خصائصها وأنواعها

المبحث الأول
نشأة الموازنة العامة في الحضارات القديمة والحديثة

المبحث الثاني
الموازنة العامة للدولة تعريفها أهميتها وخصائصها

المبحث الثالث
أنواع الموازنات العامة وتميزها عن المصطلحات المتشابهة

المبحث الأول
نشأة الموازنة العامة في الحضارات القديمة والحديثة

إن ظهور الموازنة في العصر القديم هو أول ما يظهره التاريخ والإثباتات القاطعة على وجودها وممارستها في مصر القديمة في الحضارة الفرعونية والقرآن الكريم يدلنا على ذلك عندما قام سيدنا يوسف عليه السلام بإعداد موازنة القمح المتوقع حصاده في تلك الفترة حيث وضع سياسة عامة في الإنفاق مما تتحصل عليه الدولة تلك الفترة من إيرادات وقد جاء هذا في قوله تعالى في سورة يونس الآية (55) : (**قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ**) وهذا أيضا دليل آخر على ممارسته للرقابة المالية تلك الفترة. أما في زمن الحضارة الرومانية فكان ظهور الموازنة بشكل بدائي وبسيط وذلك في عام (56)م حيث كانت نفقات الدولة وإيراداتها مبوبة بشكل سنوي[1].

أما في العراق القديم في الحضارة السومرية والآشورية والبابلية فقد كانت التشريعات على درجة عالية من الرقي في تنظيم التعاملات الإدارية والمالية وكذلك على درجة عالية في تنظيم الشؤون الزراعية والصناعية والحرفية وغير ذلك وأن الألواح الطينية والكتابات المسمارية ومسلة حمورابي يظهر قوة التشريعات والإدارة العامة في تنظيم شؤون الدولة حيث أظهرت الألواح تسجيلات محاسبية لموجودات الدولة وأملاكها والإيرادات منها ومستوى الدخل والضرائب المفروضة على الأشخاص والحرف والمهن وتصنيفاتها

---

(1) يحيى محمد سعيد، الموازنة العامة وتطبيقاتها، بحث مقدم لكلية الإدارة والاقتصاد جامعة بغداد لنيل درجة دبلوم عالي في المالية العامة، جامعة بغداد، 1978، ص5.

وحتى تحديد الحد الأدنى للأجور في تلك الفترة[1].

أما نشأة الموازنة العامة في العصر الإسلامي، فمن الواضح أن الدين الإسلامي أول من حقق العدالة المالية في سياسات الإنفاق العام والحرص على تحصيل الإيرادات العامة بعدالة أيضا، والاتزان بين النفقات والإيرادات وكانت الدولة تلك الفترة لا تعرف الدين العام حيث كانت الإيرادات تأتي إليها وإنفاقها كان يتم وفق ذلك وقد بدأ تبلور مفهوم الدولة الإسلامية بعد هجرة سيدنا الرسول محمد ﷺ من مكة إلى المدينة وازداد عدد المسلمين وتوسعت رقعة الدولة الإسلامية ومع توسع الدولة كانت الآيات القرآنية تنزل وتنظم شؤون حياة المسلمين في حقوقهم وواجباتهم.

ولقد كانت الإيرادات التي يتحصل عيها المسلمون كان قد تم تنظيم أوجه إنفاقها من خلال الآيات القرآنية الكريمة وتضمنت الإيرادات ما يلي في تلك الفترة:

أ- الغنائم.

ب- الفيء.

ج- الخراج.

د- الجزية.

وفي عهد الخلفاء الراشدين فقد سار الخليفة أبو بكر الصديق رضي الله عنه على النهج نفسه الذي سار عليه الرسول ﷺ في كيفية تحصيل الإيرادات وإنفاقها وعندما توسعت الفتوحات وزادت إيرادات الدولة الإسلامية توجه الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه إلى الإنفاق العام لتحقيق النفع العام فشق الترع واصطلح الأراضي

(1) د. مجيد عبد جعفر الكرخي، الموازنة العامة للدولة، دار الكتب للطباعة والنشر، العراق- بغداد، 1999، ص ص20-21.

ورفع الجسور والبنيان والمساجد وتنظيم إدارة الدولة وماليتها فأنشأ الدواوين وتنظيم تبويب النفقات والإيرادات لتحضير الموازنة عامة للدولة الإسلامية وهكذا اتبع بقية الخلفاء الراشدين سياسة من سبقوهم وزادوا ي تطوير الدولة الإسلامية.

أما نشأة الموازنة العامة في العصر الحديث فإن أغلب الفقهاء يذهبون إلى أن فكرة الموازنة العامة بمفهومها الحديث يعود تاريخ ميلادها إلى ثورة 1688 في إنكلترا وثورة 1789 في فرنسا وبعد ذلك أصبحت بقية الدول تتعامل بها في العصر الحديث[1].

أما في العراق فقد مرت إعداد واعتماد وتنفيذ ورقابة الموازنة العامة بمراحل ارتبط بتطوير التشريعات ومؤسسات الدولة الرسمية. فتم وضع أول موازنة في العراق عام 1921 مع تأسيس الحكم الوطني استنادا إلى قانون أصول المحاسبات العامة الصادر عام 1911 وبناء على تعليمات سلطة الانتداب الإنكليزية والحكومة العراقية المؤقتة. وفي عام 1924 أصبحت الأحكام المرتبطة بإعداد الموازنة وتنفيذها والرقابة عليها مستمدة من قانون أصول المحاسبة العثماني وذلك لعدم وجود دستور أو برلمان في تلك الفترة. وفي عام 1925 صدر الدستور العراقي والذي تناول في الباب السادس منه على الوظيفة المالية والقواعد المنظمة للموازنة العامة ووجوب المصادقة عليها من قبل البرلمان العراقي والرقابة عليها. وفي عام 1940 صدر قانون أصول المحاسبات رقم (28) لسنة 1940 الذي حل محل قانون أصول المحاسبات العامة العثماني.

ووضع هذا القانون آليات ومراحل تحضير الموازنة العامة، وقد عرف هذا القانون الموازنة العامة بأنها الجداول المتعلقة بتقدير أو تخمين الإيرادات والنفقات[2] وقد توالت التعديلات على هذا القانون إلى سنة 1985 حيث

---

(1) هشام محمد صفوت، اقتصاديات المالية العامة، ط2، جامعة بغداد - العراق، 1988، ص306.

(2) محمد يونس يحيى الصائغ، تحضير الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل- العراق، 2001، ص10.

صدر القانون (107) الذي سهل من طريقة إعدادها وتنفيذها وقسم هذا القانون الموازنة العامة إلى الموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية وموازنة القطاع الاشتراكي كما حدد القانون مسؤولية كل من وزارة المالية والتخطيط والبنك المركزي عن إعداد الأسس التفصيلية لتحضير الموازنة ووضع القانون الضوابط المطلوب تحقيقها عند تنفيذ الموازنة العامة[1].



(1) حيدر علوان كاظم، النظام المحاسبي الحكومي، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، 1994، ص ص34-35.

المبحث الثاني
الموازنة العامة للدولة تعريفها أهميتها وخصائصها

كثير من رواد الفكر الإداري والباحثين تناولوا بالبحث تعاريف للموازنة العامة وإن اختلفوا في تقديم صياغة موحدة للموازنة العامة إلا أن كل التعاريف كانت تشرح نفس التفصيل، وعليه تقديم عدة تعاريف للموازنة العامة.

الموازنة العامة تقدير تفصيلي احتمالي لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة زمنية مقبلة تكون عادة سنة يتم إعدادها من قبل السلطة التنفيذية ويتم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية[1].

والموازنة العامة عبارة عن خطة مالية معتمدة من قبل السلطة التشريعية والموازنة العامة خطة مرسومة للسياسة الإنفاقية للحكومة وهي خطة قصيرة الأجل وهي أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية تعمل على تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية للحكومة وهي تقدير مفصل للإيرادات والنفقات وهي تعبير مالي عن توجهات الحكومة لتسيير حياة المجتمع[2].

وفي دولة فرنسا كان لقانون المحاسبة الفرنسي لعام 1962 تعريفها للموازنة العامة باعتبارها وثيقة مالية لتنبؤ وإقرار الإيرادات والنفقات السنوية للدولة والتي تخضع للقواعد والتنظيمات القانونية[3].

وكذلك عرفها في العراق قانون المحاسبات رقم (28) سنة 1940 المعدل

(1) د. منصور ميلاد يونس، مصدر سابق، ص191.

(2) د. محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، مصدر سابق، ص157.

(3) د. سليمان اللوزي وآخرون، إدارة الموازنات العامة، دار المسيرة، عمان - الأردن، 1997، ص15.

بأن الموازنة العامة هي الجداول والبيانات المتضمنة تخمين الإيرادات والنفقات لسنة مالية واحدة وأنه لا يجوز صرف الاعتمادات الموحدة في الميزانية التي لا تصرف كلها أو قسم منها في خلال السنة المالية المختصة بها فيبطل بانتهاء تلك السنة[1].

وكذلك تم تعريف الموازنة العامة بأنها نظام موحد يمثل البرنامج المالي للدولة لسنة مالية قادمة وتعكس الخطة المالية التي هي جزء من الخطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة[2].

وعرف القانون المرقم (53) لسنة 1973 الموازنة العامة بأنها خطة السنة المقبلة لتحقيق الخطط العامة للسياسة العامة للدولة الاقتصادية والاجتماعية منها[3]:

أولا: الأهمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للموازنة العامة.

إن الموازنة العامة هي مرآة الدولة، فالدولة ترى نفسها من خلال موازنتها وترى صورتها أمام المجتمع. فالموازنة تعبير عن قيادة الدولة لمجتمعها وتحقيق آمالها فهي تترجم نواياها فيما تريد تحقيقه من إشباع حاجات المجتمع ومدى اهتمامها بالرعاية الصحية لأفراد المجتمع في تخصيصاتها لبناء المستشفيات والمراكز الصحية وفي تخصيصاتها لرفع المستوى التعليمي والثقافي لأفراد المجتمع والقضاء على الفقر والبطالة من خلال إنشاء المشاريع الموظفة للأيدي العاملة، ورفع مستوى الدخل من خلال خفض نسبة الضرائب والتي هي كإيرادات سوف تدخل الموازنة العامة ودور الدولة في دعم القطاع الخاص في تطوير إمكانياتها الإنتاجية لتوظيف الأيدي العاملة عندما تعجز الدولة

(1) د. عادل فليح العلي، مصدر سابق، ص515.

(2) د. منصور ميلاد يونس، مصدر سابق، ص192.

(3) د. حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر2000-، ص448.

على الاستفادة من المورد البشري أو في حالة قصورة التخطيط الممنهج للقطاع الخاص والعام للاستفادة من خريجي الجامعات والمعاهد بعد إنفاق الدولة للأموال الطائلة على نفقات دراستهم، وكذلك للموازنة العامة أهمية سياسية بين دول العالم حيث توضح الموازنة العامة مستوى الناتج القومي، ودخل الفرد والاستهلاك أي القوة الاقتصادية للدولة، حيث أن ديمقراطية وعدالة الدولة المالية تتوضح من خلال الموازنة العامة وذلك عندما تتوضح السياسة الإنفاقية للدولة بعدالة في كل المدن والأقاليم بالتساوي فما دام كل أفراد المجتمع يدفعون الضرائب فيجب الإنفاق بالتساوي وتحقيق العدالة المالية بين المدن من خلال سياسة الإنفاق في الموازنة العامة وأن توازن موازنة الدولة من دون اللجوء إلى القروض العامة الخارجية هي كشف عن الموقع المالي القومي للدولة، وابتعادها عن القروض الخارجية لتوازن موازنتها وعدم وجود أي عجز مالي يبعدها عن التدخلات الخارجية السياسية والاقتصادية.

ثانيا: الخصائص العامة للموازنة.

بما أن الدولة مؤسسة لا تنام فهي تعمل ليلا ونهارا وتنفقها لتنفيذ سياستها العامة المحددة لخدمة المجتمع وفي نفس الوقت تتحصل على الأموال لذلك كان من الضرورة تحديد عملية الإنفاق وفق عدة قواعد لتعبر عن النشاط المالي للدولة وفي نفس الوقت لتجنيب السلطة التنفيذية من الإسراف أو الوقوع في أخطاء أو فساد مالي وفي نفس الوقت هذه القواعد تسهل عملية الرقابة على الإنفاق وأن أهم هذه القواعد ما يلي:

1- قاعدة السنوية.

إن المقصود بهذه القاعدة أن يتم وضع الموازنة العامة لسنة مالية واحدة وأن يتم تنفيذها والعمل بها فقط لسنة مالية واحدة وليس شرطا أن تبدأ السنة المالية

مع بداية السنة التقويمية.

والسنة تكون مناسبة فلو فرضنا أن الموازنة العامة وضعت لخمس سنوات فإنه أولا من الصعب جدا وضع تقديرات وتنبوئات مالية لخمس سنوات قادمة وما يتم من تغيرات خلال تلك المدة الطويلة في تغيرات هيكلية تنظيمية في مؤسسات الدولة وتغيرات في الأسعار مثلا جراء حالة تضخم فهنا تصعب تنفيذ الموازنة وكذلك الرقابة عليها.

أما لو أعدت الموازنة لمدة أقل من السنة لنفرض ثلاثة أشهر فهذه المدة قصيرة، كيف تستطيع مؤسسات الدولة تنفيذ الموازنة والقيام بالإنفاق وكيف تتحصل الدولة على الإيرادات خلال ثلاثة أشهر قد يجوز في شهر تقل الإيرادات وفي شهر قد تزيد إذن تحضير الموازنة لمدة قصيرة أيضا لا تصلح، وأن مدة السنة تعمل بها جميع دول العالم فهو أصبح نظام عالميا من ناحية المدة، لذلك مدة السنة تبدو أكثر ملاءمة من ناحية تنفيذها والعمل عليها. وخاصة تحصيل الإيرادات، وكذلك تلك المدة تؤمن الرقابة المالية على الموازنة العامة، إذن السلطة التنفيذية ملزمة بإعداد موازنتها وطلب موافقة ممثلي الشعب من المصادقة عليها أو اعتمادها.

2- قاعدة التوازن العام للموازنة.

والمقصود بالتوازن هو أن تتوازن الإيرادات المتحصلة عليها مع النفقات العامة المخصصة للإنفاق خلال السنة المالية للموازنة العامة.

والتوازن الإيجابي لتوازن الموازنة العامة هو أن يتم بالتوازن المادي، ويقصد بالتوازن المادي هو عدم لجوء الدولة إلى القروض العامة لخلق التوازن، وهذا يكون عندما تخصص الدولة نفقات عامة في موازنتها أكبر من الإيرادات المتوقعة التي ستحصل عليها للسنة المالية القادمة. ويسمى بالتوازن السلبي لأن

القروض العامة هي ما تسمى بالضريبة المؤجلة أي أنه عندما تحصل الدولة على قروض وخاصة الخارجية بالعملة الأجنبية صحيح انه سيولد انتعاشا مؤقتا ولكن عندما يحين موعد السداد للقرض مضافا عليه الفوائد المترتبة على القرض فإن مبلغ القرض ستأخذه الدولة من مواطنيها وذلك برفع قيمة الضرائب أو الرسوم والغرامات لغرض جمع مبلغ القرض وخاصة عند استخدام مبلغ القرض في غاية ليست من أجل التي تم الاقتراض من أجلها والمفروض أن الدولة في القروض عدم إنفاقها في نفقات مظهرية وإنما إنفاقها في نفقات رأسمالية إنتاجية حقيقية[1].

إذن التوازن المادي لا يسمح باللجوء إلى القروض العامة، وإنما تغطى النفقات العادية بالإيرادات العادية فقط، لأن القروض هي إيرادات غير عادية لذلك في التوازن المادي لا يسمح باللجوء إلى الإيرادات غير العادية.

أما التوازن الشكلي للموازنة العامة فهو يسمح بتغطية النفقات العامة بالإيرادات غير العادية مثل القروض العامة وحتى الإصدار النقدي الجديد، لذلك فالتوازن الشكلي هو توازن سلبي للموازنة العامة لأنه يسمح بتغطية النفقات العادية بإيرادات غير عادية مثل القروض العامة وخاصة الأجنبية، أما بالنسبة للقروض الداخلية التي هي بالعملة الوطنية فإنه توازن الموازنة بالعملة الوطنية ليس سلبيا وخاصة القروض القصيرة الأجل لأن الدولة من الممكن اللجوء إليها عند عدم تحصيل كل الإيرادات في مدة محددة فأحيانا قد تتأخر الدولة في تحصيل بعض الإيرادات وخاصة الضرائب وقد تلجأ الدولة إلى القروض الداخلية لإدارة الاقتصاد المحلي وامتصاص التضخم إذا كان موجودا[2].

---

(1) د.، منصور ميلاد، مصدر سابق، ص197.

(2) د.، منصور ميلاد، مصدر سابق، ص197.

3- قاعدة عدم التخصيص العامة.

أي (عدم تخصيص إيرادات جهة لنفقاتها). أي بمعنى عدم تخصيص إيراد جهة معينة لتلك الجهة كنفقات لمؤسساتها فلا يمكن مثلا تخصيص الإيرادات التي تتحصل عليها وزارة التجارة من إيرادات لنفقاتها وكذلك مثلا عدم تخصيص الغرامات المرورية لدائرة المرور وعدم تخصيص الرسوم العامة لدائرة الموانئ والملاحة البحرية لتلك الجهة كنفقات وإنما كل الإيرادات العامة التي تتحصل عليها الدولة من كل مؤسساتها تدخل الخزانة العامة للدولة وتوحد كإيرادات عامة ويتم تخصيصها كنفقات لكل مؤسسات الدولة التي تقدم خدمات وسلع لأفراد المجتمع[1]. وهذه القاعدة منطقية حيث أولا تحقق العدالة المالية للدولة في سياساتها الإنفاقية وتحقق سلطة الدولة العادلة، وكذلك هناك مؤسسات للدولة قد لا تتحصل على إيرادات، فمن أين ستنفق تلك المؤسسة؟ مثل المؤسسات الخدمية المتنوعة العسكرية التي تؤمن حماية الحدود، أو حماية البيئة وخدمات النظافة وغيرها.

وفي كل الأحوال فلو لم تطبق هذه القاعدة ولو فرضنا أن تم تخصيص الإيرادات المتحصل عليها من كل مؤسسة لنفقاتها فقد هناك مؤسسات في سنة معينة تتحصل على الإيرادات وفي سنة أخرى قد تنقطع عنها الإيرادات لسبب ما مثل جمارك الحدود فلو حدث أن أغلق الحدود في تلك الدولة فمن أين تتحصل تلك المؤسسة على إيرادات لتنفقها على نفسها. إن عدم تحقيق هذه القاعدة يولد الفوضى المالية وعجز إيرادات الدولة ويولد الإسراف والتبذير والفساد المالي والإداري. إن هذه القاعدة تضع مالية الدولة في حالة استقرار مالي وتحقق عدالة الإنفاق في توزيع النفقات العامة حسب الخطة الاقتصادية للتنمية العامة في الدولة وهذا بدوره يحقق العدالة الاجتماعية بين أفراد

---

(1) نفس المصدر السابق، ص197.

المجتمع في عدالة استفادة أفراد المجتمع من كل مؤسسات الدولة بالتساوي وفي نفس الوقت هذه القاعدة تعطي دورا حقيقيا للسلطة التشريعية في مناقشة تخصيصات السلطة التنفيذية وتعديلها أو الاعتراض عليها، وأن اعتمادها هو دليل على وحدة الدولة ومؤسساتها في تنفيذ السياسة العامة للدولة.

4- قاعدة العمومية للموازنة العامة.

وهنا المقصود بالعمومية إدراج جميع النفقات المخصصة لإنفاقها وجميع الإيرادات المتحصل عليها بكل التفاصيل الدقيقة دون إجراء أية استقطاع أو مقاصة بينهما وذلك للوصول إلى صافي النفقات المخصصة للإنفاق بشكل مفصل ودقيق وكذلك للتعرف على كل الإيرادات المتوقع الحصول عليها أي دون إجراء استقطاع أية مصاريف تحصيل للإيرادات. حيث في مالية الدول التقليدية سابقا كانت لا تدرج الإيرادات بعد استقطاع تكاليف تحصيلها مما كان يخلق ثغرات للإسراف والاختلاس لأموال الدولة، والتهاون في أهميتها لأفراد المجتمع ويخلق فسادا إداريا وتقوية لمحابات وعلاقات مصلحية في سرقة أموال الدولة.

إن هذه القاعدة توضح شفافية مالية الدولة وسلامة أجهزتها الإدارية التنفيذية ومصداقيتها وإنتاجها للناتج القومي الإجمالي. وأن ظهور كافة النفقات بشكل دقيق وكذلك الإيرادات يسهل عملية الرقابة الإدارية والمالية خاصة والرقابة اللاحقة الوقائية.

5- قاعدة الوحدة للموازنة العامة.

المقصود بهذه القاعدة بأنه على الجهات التنفيذية في مؤسسات الدولة المعنية بتحضير الموازنة العامة أن تدرج بالتفصيل كل الإيرادات العامة المتوقعة التحصيل في وثيقة أو مستند واحد وموحد مع النفقات المزمع إنفاقها. دون أن

تكون الإيرادات والنفقات في وثائق أو جداول متعددة ومتنوعة.

وأن توحيد جدولة الإيرادات والنفقات تعطي السلطة التشريعية نافذة واسعة برؤية واضحة على الإيرادات والنفقات لكي تطلع عليها وتناقشها دون حدوث أي عملية إرباك وتشويش وغموض على تلك العملية في معرفة حجم الإيرادات ومقارنتها بالنفقات التي سوف تواجهها وهنا تكون الحكومة على بينة ومعرفة من وجود حالة عجز مالي نقدي أو فائض مالي حتى تتمكن من معالجة الحالة من العجز إن وجدت، ومحاولة معالجة العجز بخلق إيرادات مستقبلا وذلك بتخصيص قسم من النفقات على إنشاء مشاريع تولد إيرادا للحكومة. وفي نفس الوقت قاعدة الوحدة تظهر شكل مالية الدولة من قوتها أو أضعفها وتكشف حالة مواردها الاقتصادية وتمييز نجاحها الاقتصادي في سياستها العامة.



المبحث الثالث
أنواع الموازنات العامة وتميزها عن المصطلحات المتشابهة

تعتبر الموازنة العامة برنامجا تخطيطيا شموليا لنشاط الدولة المستقبلية عند الإعداد وهي أيضا نتاج تلك البرنامج وتتميز بالدورية والتكرار مع عدم تساوي أرقام التخصيصات في كل سنة متتالية. فهي عملية رقمية محاسبية ناتجة عن النشاطات الإدارية المالية كنفقات وناتجة عن العمليات الإنتاجية كإيرادات متوقعة الحصول عليها. والموازنة العامة هي موازنة أشخاص القانون العام والموازنة العامة برنامج الدولة الحكومي وهي عملية تخطيطية تتضمن البرامج والسياسات والإجراءات والقواعد المطبقة والتي سوف تطبق مستقبلا وعليه وجب توضيح ما يلي:

1- الموازنة العامة والميزانية العمومية.

إن الموازنة العامة هي موازنة أشخاص القانون العام أما الميزانية العمومية هي ميزانية أشخاص القانون الخاص وهي ميزانية الشركات والمشاريع وتتضمن الأصول (الموجودات) والخصوم (المطلوبات) والموازنة العامة تتضمن الإيرادات والنفقات بينما الشركات تقدر ميزانيتها على أساس حساب الأرباح بين المقبوضات والمصروفات.

2- الموازنة العامة والحساب الختامي.

الموازنة العامة هي تقديرات لإيرادات الدولة ونفقاتها لسنة مقبلة أما الحساب الختامي هي ما يتم إنفاقه من نفقات وما تحصل عليه من إيرادات فعلية

للسنة نفسها بعد انتهاء تنفيذ الموازنة العامة بمدة معينة من قبل السلطة التنفيذية والحساب الختامي يوضح مدى صحة تقدير الإيرادات التي تم تحصيلها ومدى كفاءة وفاعلية السلطة التنفيذية في جدية وقدرة إنفاقها وتنفيذها للموازنة العامة وما أنجزته من مشاريع على أرض الواقع.

وأن الموازنة العامة والحساب الختامي كلاهما يحتويان على الإيرادات والنفقات ولكن الموازنة العامة هي تنبوءات تحصيل وإنفاق الإيرادات والنفقات بينما الحساب الختامي هو ما تحقق من الموازنة العامة من ما تحصل من إيرادات وما أنفق من نفقات.

إذن كلاهما عبارة عن بيانات وأرقام ويتم إدراج البيانات بنفس الطريقة وأن الموازنة العامة لحين قبل اعتمادها من قبل السلطة التشريعية تعتبر مشروع موازنة ويتم اعتمادها لسنة مالية قادمة وبينما الحساب الختامي يعد لسنة مالية منتهية ويتوضح منه ما تم إنفاقه والمبالغ المرصودة كنفقات والتي لم إنفاقها ترحل للموازنة القادمة وتضاف على الإيرادات العامة المقبلة كفائض موازنة سابقة.

الموازنة العادية.

هي الموازنة التي تعدها السلطة التنفيذية معتمدة على الإيرادات والنفقات وتعد بهما الموازنة العادية. أي يجب أن تتوازن الموازنة بالنفقات العادية والإيرادات العادية دون اللجوء إلى إيراد غير عادي مثل القروض العامة أو الإصدار النقدي أي يكون التوازن ماديا.

الموازنة غير العادية.

هي الموازنة التي تعدها السلطة التنفيذية بإيرادات عادية مثل الضرائب والرسوم والثمن العام وكذلك بإيرادات غير عادية مثل القروض العامة. وتعد الدول الموازنات من هذا النوع عند قصور الإيرادات العادية على مواجهة

نفقات غير عادية رأسمالية استثمارية مثل إنشاء المشاريع الكبرى أو مواجهة كارثة طبيعية أو حالة حرب مثلا.

الموازنات المستقلة.

وهي موازنات المشاريع العملاقة يمنحها المشرعون شخصية معنوية مستقلة ذات طابع اقتصادي وتعتبر استثناءا من قاعدة الوحدة التي هي إحدى قواعد الموازنة العامة فهي لا تخضع لإجراءات تحضير واعتماد الموازنة العامة وإنما تناقشها السلطة التشريعية بشكل مستقل مع إدارة مجلس المشروع الاقتصادي المعني بتلك الموازنة.

إذا تعد الموازنات العامة وفق قانون الموازنة العامة فهي عمل قانوني وتعدد السلطة التنفيذية وهي أيضا جهد وعمل إداري مخطط له ومنظم وفق تنسيق إداري ورقابة إدارية ومالية.



الفصل الثاني
مرحلة إعداد واعتماد وتنفيذ
الموازنة العامة

يقصد بهذه المرحلة بأنها مجموعة المهام ذات الطبيعة القانونية والإدارية والفنية والتي لها علاقة مباشرة بحصر وتحديد الموارد الاقتصادية لتحقيق أهداف السياسة المالية للدولة ووضعها على أرض الواقع.

المبحث الأول
إعداد واعتماد وتنفيذ الموازنة العامة

المبحث الثاني
الموازنة العامة اعتمادها وتنفيذها

المبحث الثالث
الرقابة المالية العامة للدولة

المبحث الأول
إعداد واعتماد وتنفيذ الموازنة العامة

للسلطة التنفيذية الدور الأساسي والرئيسي في هذه المرحلة حيث تأخذ على عاتقها إعداد الموازنة العامة والتي سبق لها بأخذ موافقة السلطة التشريعية على كل إجراء وسياسات تحصيل الإيرادات وإنفاقها وذلك حسب السياسة العامة للدولة[1].

إذن السلطة التنفيذية هي الجهة المخولة وصاحبة الاختصاص في إعداد تقديرات الموازنة العامة وذلك لأنها الجهة القائدة والمسيرة وهي نفسها من تقدم الخدمات العامة لأفراد المجتمع وهي مؤسسات الدولة التي تحدد الاحتياجات من الإيرادات لإنفاقها حسب خططها المرسومة. وتتكون الموازنة العامة من فصلين اثنين لكل تتكامل الأول هو فصل التقديرات والثاني فصل تقدير النفقات وهي كالتالي:

أولا: تقدير الإيرادات العامة.

تلجأ الدولة إلى طرق عدة لتقدير إيراداتها ومنها:

1- طريقة حسابات السنة قبل الأخيرة أو السابقة.

حيث يتم تقدير الإيرادات في موازنة معينة على أساس الإيرادات المتحصل عليها قبل آخر سنة مالية منتهية دون إدخال أية تعديلات عليها إلا إذا كان هناك

(1) د. اعاد علي حمود، موجز في المالية والتشريع المالي، بيت الحكمة، بغداد - العراق، 1989، ص104.

تشريعات جديدة في زيادة الضرائب والرسم فإن ذلك يأخذ في الحسبان ويتم إضافة تقديرات جديدة على الموازنة التي سوف يتم تقدير الإيرادات لها فلو أخذ في الاعتبار مثلا لموازنة سنة 2013 تؤخذ موازنة 2011 وتقدر الإيرادات على ضوئها. وتتميز هذه الطريقة ببساطتها وعدم إرهاق الإدارات في جهد لدراسة التفاصيل ولكن هذه الطريقة في كل الأحوال لم تكن نموذجية لأن نفقات الدولة في حالة ازدياد دائم وهكذا هو حال الإنفاق العام في دول العالم حيث هناك تزايد دائمي في الإنفاق العام وفي نفس الوقت لا تعرف الدولة ما سوف تمر به من ظروف طارئة استثنائية وما ستحتاجه من إيرادات غير عادية.

2- طريقة سنة الأساس.

وهذه الطريقة تتبع في حالات الاستقرار الاقتصادي حيث يأخذ تقدير إيرادات سنة معينة لا يوجد فيها تضخم أو كساد اقتصادي أو تقلبات اقتصادية.

3- طريقة الأخذ بمتوسط الإيرادات.

وتلك الطريقة مثلا يتم تقدير الإيرادات فيها على أساس معدل العائد المحاسبي لعدد من السنين وفق متوسط الإيرادات في سنوات معينة وهذه الطريقة لها عيوبها حيث غالبا لا تتطابق مع متطلبات الواقع الفعلي لتطور الدولة الاقتصادية ومتطلبات الإنفاق وفق ذلك الواقع.

4- الطريقة الآنية لواقعية الإيرادات.

وهي الطريقة التي تأخذ بها غالبية دول العالم حيث تقدر إيراداتها وفق واقعها الحاضر وما تتحصل عليه من إيرادات في سنتها تقدر الإيرادات للسنة المقبلة. وهنا يمكن للقائمين على عملية تقدير الإيرادات دراسة حقيقية واقع الإيرادات وتفصيلاتها وما طرأ عليها من تعديلات في الزيادة أو النقصان ومحاولة وضع تقديرات صحيحة توضح حالة ما ستصل إليه الموازنة العامة من عجز مالي أو

فائض مالي ولكنها في كل الأحوال ستبقى حالة تقديرية للإيرادات العامة. وتبقى التنبؤات غير دقيقة على ما ستقدم السنة المالية القادمة من تغيرات سوف تواجهها مالية الدولة طارئة وما ستستطيع الإيرادات العامة المقدرة من مواجهة نفقات الحالة الطارئة التي ستواجهها.

ثانيا: تقدير النفقات العامة.

يتم تقدير النفقات العامة في الموازنة المقدرة بالطريقة المباشرة وعلى ضوء تطبيق الخطط المعدة بشكل دوري وكذلك بشكل استراتيجي واستثنائي. وذلك فيما يتعلق بالنفقات الجارية التيسيرية التي تتكرر بشكل دوري في كل موازنة عامة والنفقات الرأسمالية الاستثنائية التي لا تتشابه في ورودها في كل موازنة سواء بالأرقام النقدية التي سوف يتم إنفاقها أو سواء بنوع الجهة أو المشروع التي سيتم الإنفاق عليها وتلك النفقات التي يتم تقديرها كالآتي:

1- النفقات العامة العادية والجارية.

وهي النفقات التي يتم تقديرها في كل موازنة على أساس أنها نفقات متكررة في كل موازنة عامة وتتضمن رواتب الموظفين العامين في وزارات الدولة والمؤسسات التابعة لها المدنية والعسكرية وكذلك رواتب المتقاعدين والضمان الاجتماعي والنفقات الإدارية والفنية لمؤسسات الدولة كلها والمرافق التابعة لها وأقساط الدين العام وبدلات الإيجار.

2- النفقات العامة الغير عادية أو الاستثنائية الرأسمالية.

وهي تقدير لنفقات تنفيذ الخطط الاستراتيجية للمشاريع العملاقة مثل بناء السدود العملاقة ومحطات الطاقة النووية لتوليد الطاقة والاستخدامات المدنية السلمية وغيرها من المشاريع العملاقة. وكذلك النفقات الغير العادية التي من الصعب تقديرها بوجه تقريبي أو دقيق مثل نفقات الأزمات المتوقعة من جفاف

أو التحضير لمواجهة وباء أو فيضانات أو حرب وغيرها وفي كل الأحوال أن التقديرات للمشاريع العملاقة تكون أدق وأقرب إلى الواقع من النفقات الغير عادية الغير متوقعة موعد وحجم حدوثها بالضبط. وهكذا نوع من التقديرات لهكذا نفقات تقوم السلطة التنفيذية أيضا بوضع تقدير الإيرادات المحتاجة لها والتي أيضا يتم تحصيلها بطريقة الإيرادات الغير العادية مثل القروض العامة الداخلية والأجنبية وكذلك اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد. وفي كل الأحوال تعتبر النفقات الغير عادية في تقديراتها نفقات غير مستقرة وثابتة وقد تزيد أو تتواجد في سنين معينة وقد لا تتواجد في موازنة الدولة لسنة من السنين وهذا يعتمد على عدة عوامل منها الاستقرار الاقتصادي والسياسة التقشفية للدولة وحالة وجود التنمية الاقتصادية والاستثمار الداخلي والخارجي ونوعية النظام السياسي والاقتصادي المتبع سواء الاشتراكي أو الرأسمالي وتملك الدولة للموارد الطبيعية وغيرها من الأسباب التي تؤثر على هكذا نفقات.



المبحث الثاني
الموازنة العامة اعتمادها وتنفيذها

أولا: اعتماد الموازنة العامة.

إن مشروع الموازنة العامة التي أعدتها السلطة التنفيذية وتحملت مسؤولية إعدادها في وضع التقديرات للإيرادات والنفقات تبقى في اعتبارها مشروعا للموازنة لحين عرضها على ممثلي الشعب أو من ينوبون عنه من مناطق ومن وأقاليم الدولة وعندما يتم الاعتماد أو المصادقة على مشروع الموازنة فإنه في هذه الحالة تعتبر موازنة عامة بعد مصادقتها من قبل السلطة التشريعية.

وفي كل الأحوال لا تنفذ الموازنة إلا بعد اعتمادها، وهنا على السلطة التنفيذية أن تقوم بإعداد الموازنة وتقديمها للاعتماد بشكل واضح وسهل الفهم وبأسلوب مبسط ليسهل فهمها من قبل السلطة التشريعية ومناقشتها للسياسة العامة المالية للدولة.

إن مع تطور الدولة في تدخلها وإدارتها للأنشطة الاقتصادية ووجودها في الأسواق الأربعة للاقتصاد ومع تزايد حجم الأنفاق العام في العالم نلاحظ أن مشروع الموازنة العامة قد أصبح في شكل كبير من التعقيد يصعب على الخبراء والمتخصصين من فهمها ومعرفة أهدافها[1].

حيث أن يوما بعد يوم تتعقد عمليات تنظيم وتوحيد التحليل الاقتصادي للسياسة العامة لمالية الدولة. وأن هذه الحالة قد تخلق ثغرات للتسربات المالية

(1) د. منصور ميلاد يونس، مصدر سابق، ص199.

العامة الغير مشروعة أو تؤدي إلى خلق حالة تعارض بين الأهداف المرغوبة تحقيقها.

وعلى أثر اعتماد السلطة التشريعية لمشروع الموازنة العامة، يصدر بها قانون يسمى قانون ربط الموازنة العامة وفي هذا القانون يتم تحديد الرقم الإجمالي لكل من الإيرادات العامة والنفقات العامة كما يرفق بالقانون جدولان تضمن أحدهما تفصيلات الإيرادات ويتضمن الآخر تفصيلات النفقات العامة[1].

وأن قانون ربط الموازنة العامة لا يعتبر قانونا إلا من حيث الشكل باعتباره صادرا من السلطة التشريعية، أما من حيث الموضوع فهو لا يعدو أن يكون عملا إداريا وفنيا[2].

ثانيا: تنفيذ الموازنة العامة.

إن تنفيذ الموازنة العامة تعني طور التطبيق الواقعي العملي ومهمة التنفيذ هي مسؤولية الحكومة حيث يتم تبليغ الجهات العامة لتنفيذ موازنتها التي تم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية وينتهي التنفيذ العام للموازنة بعد قفل أو غلق الجهات العامة اليوم النهائي من سنتها المالية التي تم تنفيذ ما استطاعت عليها الجهات المنفذة وإعداد الحساب الختامي بعد الانتهاء من التنفيذ، ليتبين ما تم تنفيذه وما لم يتم تنفيذه، والمبالغ التي رصدت خلال الموازنة، وما لم يتم إنفاقه حيث أن المبالغ التي لم تنفق خلال الموازنة سوف تدور وترجع لخزانة الدولة، ويعاد تخصيصها من جديد للموازنة القادمة.

إذن تنفيذ الموازنة العامة عملية متشعبة وفق مستويات، مؤسسات الدولة، سواء القائمة على إجراء تحصيل الإيرادات أو دفع النفقات العامة، ووفق وزارات ومؤسسات الدولة كلها، مع الارتباط بوزارة المالية في تلك العمليات. حيث أن

(1) نفس المصدر أعلاه، ص200.

(2) نفس المصدر أعلاه، ص200.

تلك الوزارة في أغلب دول العالم هي المؤسسة التابعة لنفقات وإيرادات الدولة، فهي خزينة الدولة وهي المسؤولة عنها.

في كثير من دول العالم عندما توضع الخطط العامة لإنشاء المشاريع المتنوعة ويتم رصد المبالغ لتنفيذ هذه المشاريع من خلال الموازنة العامة. وإنفاق هذه المبالغ خلال السنة المالية مع التنفيذ نلاحظ أن المؤسسات المنفذة للسياسة العامة للدولة عندما تكون ضعيفة في أدائها فإن السنة المالية تنتهي والمشاريع لم تنفذ وتبقى حبرا على ورق إلى السنة المالية المقبلة.

إذن تنفيذ الموازنة العامة هي ليست مسؤولية وزارة المالية بعد رصد التخصيصات في الموازنة وإنما مسؤلية الجهات المنفذة للمشاريع من كل أنواع الوزارات والمؤسسات التي تعمل على تنفيذ الخطط المالية، وأنه من الضروري الأخذ بالاعتبار الكفاية الفنية والفاعلية وقلة حجم التكاليف عند تنفيذ الموازنة العامة.

فعملية التنفيذ ليست عملية إنفاق فقط وتحصيل للإيرادات وإنما مراقبة لسياسة الاقتصاد القومي والأداء الإداري والفني لمؤسسات الدولة التنفيذية نحو الفاعلية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية. وذلك لتمكين مؤسسات الدولة في تغيير سياستها في الإنفاق والحصول على الإيرادات عند الضرورة.

لذلك من الضروي متابعة عمليات الصرف عند تنفيذ النفقات العامة وفق إدراءات مدروسة ويمكن مراقبة الإنفاق من خلال إجراءات الصرف للوقوف على مراحل ما أنتجته تلك النفقات أو ما أدت على تحويله في حالة كون النفقات نفقات حقيقية أو تحويلية. أما من ناحية تنفيذ الإيرادات العامة فإن المبادئ الأساسية في عمليات تحصيل الإيرادات العامة تقضي بأنه كل إيراد يتم تخصيصه كإيراد من إيرادات الدولة تقررها السلطة التشريعية وتصدر

بقانون مثل الضرائب العامة والرسم العام والغرامة العامة ومقابل التحسين واليانصيب العام أما الثمن العام فتقرر من إدارة المشروع بقرار إداري. والاتجاه العام لإيرادات الدولة أخيرا الخزانة العامة للدولة وفق نظم وإجراءات تنظمها مؤسسات الدولة مع وزارة المالية لإيصال هذه الأموال إلى الخزانة العامة للدولة لتدخل من جديد في تخصيصات الموازنة العامة.



المبحث الثالث
الرقابة المالية العامة للدولة

الرقابة عملية إدارية ووظيفية من وظائف الإدارة وهي أنشطة تنظيمية منهجية، وهي عبارة عن عمليات مستمرة لقياس الأداء ومقارنتها بالخطط الموضوعة وموضع التطبيق وقياس الأداء في تنفيذها واتخاذ الإجراءات لضمان النتائج المرغوبة وتصحيح الانحرافات في التنفيذ[1].

والرقابة تهتم بمقارنة ما هو حاصل فعلا على أرض الواقع عند التنفيذ بما تم إقراره في الخطط مسبقا[2].

والرقابة هي بمثابة حالة مستمرة في جميع أجزاء المنظمة ويجب أن تأتي منسجمة مع باقي العمليات الإدارية، فالتخطيط يؤثر الاتجاه ويحدد الوقت المخصص مع الأداء ويخصص الموارد، أما التنظيم يهيئ الوحدات الإدارية ويحدد نطاق الإشراف والمسوئليات والسلطات وخطوط الاتصال والأفراد بحيث تعمل مع بعضها بتكافؤ وانسجام، والقيادة الإدارية تقنع وتؤثر وتوجه الأفراد للاستخدام الأفضل للموارد والأداء المنتج المطلوب. والنظام الرقابي يعمل على أساس البيانات والمعلومات المتوفرة بأشكال مثل التقارير والدراسات والمعلومات المختلفة المتداولة[3].

---

(1) د. صالح مهدي محسن العامري، د. طاهر محسن منصور الغالبي، الإدارة والأعمال، دار وائل للنشر، عمان – الأردن، 2011، ص228.

(2) نفس المصدر السابق، ص228.

(3) نفس المصدر السابق، ص229.

لذا فإن الاهتمام بالتوثيق وحفظ البيانات وتصنيفها وتحليلها واستخراج المؤشرات المفيدة منها أمر حيوي لنجاح وزيادة المؤشرات المفيدة منها أمر حيوي لنجاح وزيادة فاعلية وكفاءه العملية الرقابية برمتها[1].

أولا: أهمية الرقابة المالية.

بما أن الرقابة المالية لأشخاص القانون العام على المال العام للدولة والمجتمع والتي تتم تخصيصها من خلال الموازنة العامة فحال البدء بتنفيذ الموازنة العامة تبدأ العمليات الرقابية التي تستطيع من خلالها مسؤسسات الدولة الرقابية اكتشاف أية انحرافات عن الخطط قيد التنفيذ ومطابقتها مع ما جاءت فيه تمهيدا لتحديد المسؤولية واتخاذ الإجراءات الضرورية لتصحيحها وتجنب الأخطاء مستقبلا والاستفادة من تراكم الخبرات الرقابية وتطوير الإجراءات التي قصرت أو لم تواكب عملية اكتشاف الأخطاء في المجالات المعرضة أو التي تتم الرقابة عليها.

وتؤدي عملية الرقابة المالية دورا مهما في تحقيق أهداف الإدارة العليا وذلك على النحو التالي:

1- الرقابة تساعد المنظمة على ترشيد الإنفاق العام، أي أن تحقق النفقات أهدافها الحقيقية.

2- الرقابة تساعد المنظمة تفاديها السير في تراكم الأخطاء أو الإجراءات الإدارية.

3- تهدف الرقابة إلى التأكد من أن تنفيذ الموازنة يسير وفقا للإجازة التي منحها البرلمان للسلطة التنفيذية وأجهزتها بغية المحافظة على الأموال العامة وكفاءة وفاعلية استعمالها بما يحقق المصلحة العامة وحماية هذه الأموال من كل تبذير أو سوء استعمال في مجال الإنفاق

(1) د. صالح مهدي محسن العامري، د. طاهر محسن منصور الغالبي، المصدر السابق، ص229.

أو الإيرادات العامة[1].

4- إن الرقابة المالية أداة نوعية وخامن لاستقامة ونزاهة الموظفين والعاملين على تنفيذ الموازنة العامة وأنه هناك رقابة إيجابية لمكافأة من يعملون بالقيم الأخلاقية الوطنية ورقابة سلبية تحاسب المقصرين في أدائهم أو انحرفو مما هو مطلوب منهم[2].

5- الرقابة المالية تنظم وتحدد تكاليف الإنفاق وتحصيل الإيرادات العامة.

ثانيا: مراحل عملية الرقابة المالية.

بشكل عام فإن العملية الرقابية تحتوي على اربعة مراحل متسلسلة تبدأ بتحديد أهداف ومعايير وتنتهي باتخاذ إجراءات تصحيحية وكالآتي[3]:

1- التخطيط، بدون تخطيط لا توجد رقابة. حيث أن الخطط التي تعدها المنظمة تشمل على أهداف ولابد من وضع معايير أداء المجالات الرئيسية وهذه المعايير تعد أمرا مهما للمنظمة فإن العملية الرقابية تركز عليها وتعتبرها مرحلتها الأولى والمعيار هو رقم محدد كميا أو حالة نوعية تسعى للوصول إليها واعتبارها حكما لقبول أو رفض الإنجاز.

2- قياس الأداء الفعلي. وهي الخطوة الثانية بقياس ما تم إنجازه فعلا من مهام وأنشطة ويجب أن يكون القياس دقيقا لمعرفة ما تحقق بالضبط على أرض الواقع لمقارنته في ما بعد بما تم تخطيطه مسبقا.

3- مقارنة النتائج بالمعايير والأهداف، حيث تقوم المنظمة أو الجهة الرقابة بمقارنة النتائج المتحققة فعلا بما تم تحديده من معايير وأهداف ويمكن

---

(1) د. محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر، عمان-الأردن، 2007، ص183.

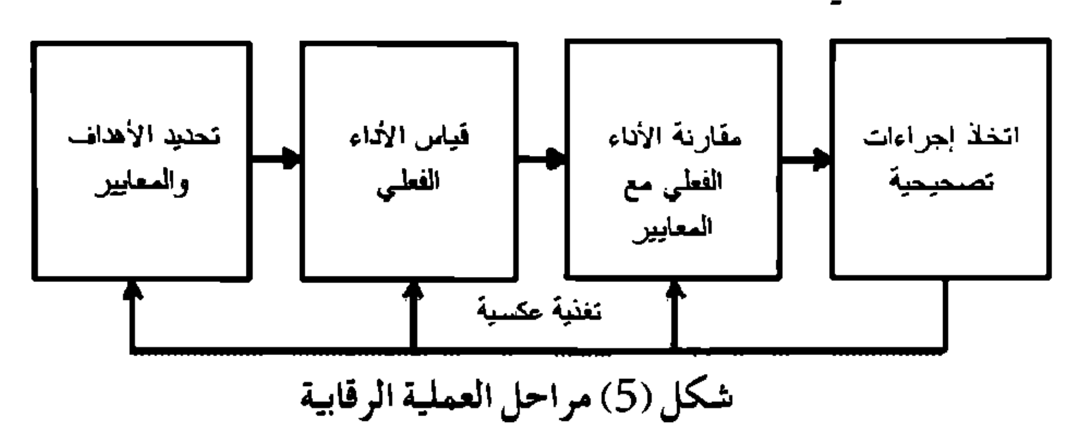
(2) د. محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، المصدر السابق، ص193.

(3) د. صالح مهدي محسن العامري، د. طاهر محسن منصور، مصدر سبق ذكره، ص230.

أن نعبر عن ذلك بمعادلة الرقابة التالية[1]:

الحاجة للفعل أو الإجراء التصحيحي (الانحراف) = الأداء المرغوب – الأداء الفعلي

4- اتخاذ الإجراءات التصحيحية. وهي الخطوة الأخيرة من مراحل العملية الرقابة حيث يتوجب تصحيح الأخطاء والانحرافات التي اكتشفت في المرحلة السابقة عند المقارنة مع المعايير. إذن العملية تكون كالتالي:



شكل (5) مراحل العملية الرقابية

ثالثا: مؤسسات الرقابة المالية.

1- رقابة السلطة التشريعية.

2- رقابة السلطة التنفيذية.

3- رقابة السلطة القضائية.

4- الرقابة الشعبية العامة.

5- رقابة ديوان المحاسبة المالية.

رابعا: أنواع الرقابة.

يمكن تصنيف الرقابة من حيث تنظيمها إلى ما يلي[2]:

(1) د. صالح مهدي محسن العامري، د. طاهر محسن منصور، مصدر سبق ذكره، ص231.

(2) د. المهدي الطاهر غنية، مبادئ إدارة الأعمال المفاهيم والأسس والوظائف، منشورات الجامعة المفتوحة، ليبيا، طرابلس، 2003، ص253.

1- الرقابة المستمرة الثابتة.

- الرقابة الشخصية الذاتية.
- رقابة المجموعة.
- الرقابة عن طريق الخطط الدائبة.

2- الرقابة الدورية.

- التقارير المنتظمة.
- المراجعة.

3- الرقابة أحيانا.

- الملاحظة والتدقيق.
- مراقبة المشروع.

أما أنواع الرقابة من حيث توقيفها فتنقسم إلى:

1- الرقابة الوقائية.

2- الرقابة المتزامنة.

3- الرقابة اللاحقة.

أما الرقابة من حيث شموليتها فتنقسم إلى:

1- الرقابة الشاملة.

2- الرقابة على مستوى التقسيم الوظيفي.

3- الرقابة على مستوى الفرد.

أما الرقابة من حيث المصدر فتنقسم إلى:

1- رقابة داخلية.

2- رقابة خارجية.

رابعا: متطلبات الرقابة الفعالة.

لكي تحقق أية عملية رقابية أهدافها فمن الضروري مراعاة النقاط التالية والأخذ بها[1]:

1- مراعاة تصميم نظام رقابي يتلائم مع طبيعة نشاط المنظمة أو الوحدة بالمنظمة وعدم تطبيق أنظمة رقابية بمجرد أنها نجحت في منظمات أخرى بسبب الاختلافات في الكثير من الأمور بين منظمة وأخرى.

2- مراعاة وضوح المعايير الرقابة وسهولة فهمها أو استخدامها من قبل العاملين بها، وكذلك مرونتها وقابليتها للتعديل.

3- أن تؤدي العملية الرقابية إلى اكتشاف الانحرافات في الوقت المناسب وقبل فوات الأوان وأن تتضمن عملية الرقابة تحديد أسباب وجود هذه الانحرافات، بحيث يمكن علاجها وبالتالي تحقيق أهداف المنظمة.

4- أن تؤخذ بالاعتبار التكاليف المترتبة عن عملية الرقابة ومقارنتها بالفوائد المتوقعة حتى لا تزيد التكاليف عن العوائد من الرقابة.

5- خلق الوعي الرقابي لدى العاملين بالمنظمة حيث أن نجاح العملية الرقابية يعتمد على دعم العاملين بالمنظمة.

6- نجاح العملية الرقابية يعتمد على نظام اتصالات فعالة بالمنظمة لضمان الحصول على المعلومات اللازمة للرقابة في الوقت المناسبة وبالجودة المناسبة.

7- أن ترتبط العملية الرقابية مرتبطة بكل وظائف الإدارة.

8- الاختيار الدقيق للقيادات الإدارية في المنظمات ودراسة تاريخ أدائهم ومدى كفاءتهم في الحفاظ على الموارد، والمستوى القيمي الأخلاقي والوطني التي يحملوها ويعملون بها.

(1) د. المهدي الطاهر غنية، مبادئ إدارة الأعمال، المصدر السابق، ص258.

9- استقلالية أجهزة الرقابة المالية عن السلطة التنفيذية.

10- تطوير القدرة الفنية والإدارية للجهاز الرقابي ودعمها بالحوافز المادية والمعنوية.

11- ربط أجهزة المعلومات والبيانات في مختلف المراكز بالأجهزة الرقابية.

12- استمرار الرقابة بشكل خط يوازي جميع مراحل الموازنة.





الفصل الرابع

دور التخطيط الاقتصادي
وأثرها على التطور التنموي للدولة
ونظامها الاقتصادي

المبحث الأول
التخطيط والأداء النموذجي لنظام
اقتصادي متطور

المبحث الثاني
النظام الاقتصادي للأسواق الأربعة
ودور الحكومة فيها

المقدمة

في إطار التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي يشهدها العالم بشكل عام وتماشيا مع التحولات الجارية على المستوى الدولي بدأ التفكير والتوجه نحو تعزيز الحرية الاقتصادية وتنوع مشاركة القطاعات في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وهذا التوجه الجديد يتطلب بالضرورة إعادة النظر في دور الحكومة عن طريق التخطيط بالحياة الاقتصادية، من خلال إعادة النظر في الخطط، والهياكل، والأجهزة والسياسات والإجراءات والقواعد والبرامج الاقتصادية الكلية. وبناء على ذلك تحول دور الحكومات في الحياة الاقتصادية من الدور الأبوي إلى الدور التوجيهي التصميمي واستخدام التراث الفكري للتخطيط كأداة لتسيير وتوجيه الفعاليات الاقتصادية[1].

ومن خلال ما تم ذكره فإن التطور الاقتصادي وصولا من دولة التنمية إلى النمو الاقتصادي ليس بالاعتماد على الريع النفطي وإنما من خلال التخطيط لخلق الأسواق الأربعة ومعرفة موقع القطاع العام والخاص فيها مهما كان التوجه سواء بنظام اشتراكي أو رأسمالي وأن التخطيط لموقع سليم للقطاع العام والخاص في الأسواق الأربعة يتطلب فاعلية وكفاءة التخطيط مع الاهتمام الثنائي المتوازن بوضع الخطط وكذلك تنفيذها مع توازن الأداء مع الوقت. وفي خلق بيئة تخطيط داخلية وخارجية ملائمة حيث سنوضح ذلك من خلال ثلاث مباحث.

---

(1) د. عمر محي الدين، التنمية والتخطيط الاقتصادي، دار النهضة العربية – مصر – القاهرة، 1972، ص12.

المبحث الأول
التخطيط والأداء النموذجي لنظام اقتصادي متطور

المطلب الأول
ماهية التخطيط النموذجي

لقد بات اليوم للمجتمعات التي تعمل بتخطيط نموذجي في عالم اليوم أن تمتلك مفاتيح التقدم لفتح أبواب التنمية الاقتصادية للوصول إلى الحضارة فمستوى تقدم المجتمع ومستوى معيشة أفراد المجتمع والخدمات والسلع التي تشبع حاجاتهم متوقف على (فاعلية وكفاءة) الإدارات التي تخطط والتي تقوم بتنفيذها. وخاصة في عالم اليوم عالم العولمة والتطورات التكنولوجية السريعة والمفتوحة على المجتمعات والمنظمات التي أصبحت تتزاحم للحصول عليها لتسريع إنجاز خططها. مع العلم أن التقدم ليس بالحصول على التقنيات والآلات الحديثة وإنما بكيفية استخدامها وإدارتها ضمن وضع وتنفيذ الخطط وهذا أصبح تحديا تواجه الحكومات في عالم اليوم[1].

إن حضارة الأمم تقاس بتقدم الحكومات عن طريق قياداتها الإدارية في تطويرها لفنون وأساليب صالحة لتطبيق الإدارة في المنظمات المتنوعة وأن مستوى تقدم المجتمع يتحدد من خلال جودة التخطيط للأعمال الناتجة من إنتاج المنظمات للسلع والخدمات.

---

(1) د. عبد الله بن علي المرواني، التخطيط النموذجي – الإطار النظري، مركز بحوث الإدارة العامة – السعودية، 2005، ص80.

إذن لا توجد مجتمعات متطورة اقتصاديا وإنما متطورة إداريا. فالتطور الإداري هو الذي يخلق التطور الاقتصادي من دولة الإنتاج إلى دولة التنمية وصولا إلى دولة النمو وإلى الحضارة.

إن التخطيط النموذجي هو الذي يعزز ثقة المجتمع بأداء الحكومة وهو الذي يكون وفق متطلبات واحتياطات أفراد المجتمع وفي نفس الوقت يقضي على التخلف الإداري والاقتصادي.

فعندما تكون مؤسسات الدولة هي المنفذة للسياسة العامة للدولة والتي هي خططها العامة. فإن الأجهزة الحكومية تعتبر متغيرا تابعا للجمهور الذي هو متغير مستقل فهو متغير في حجمه وتفضيلاته وجنسه ذكور وأنات وكذلك في احتياجاته من شيوخ شباب أطفال ووسائل اتصال الجمهور سريعة ومعاناته واحدة فهنا تتطلب من الأجهزة الحكومية أن توفر كل الاحتياجات الخدمية والسلعية للجمهور وأن تواكب تغيراته وألا يكون التخلف الإداري والاقتصادي.

في العام 1993 أعلن الرئيس الأمريكي بيل كلنتون Bill Clinton عن مبادرة حكومية لإنعاش التخطيط والأداء الحكومي أطلق عليها اسم (المراجعة القومية للتخطيط والأداء الحكومي). كما قام أيضا بالمصادقة على قانون الأداء الحكومي ونتائجه لعام 1993.

كما قام أيضا في العام 1993 بإصدار الأمر التنفيذي الذي يطالب الوكالات الفيدرالية بطرح استبيان على عملائها حول نوعية ومستوى جودة الخدمات التي يحتاجونها، حيث تبين الحقائق أن الشعب الأمريكي لم يكن له أي دور مباشر في التخطيط الحكومي أو الكيفية التي ستقوم بها بتقديم الخدمات التي ترغب في تقديمها أو الجهات التي تستحق مثل تلك الخدمات[1].

---

(1) د. سمير صلاح الدين حمدي، استخدام بطاقة الأداء المتوازن، مجلة كلية القانون - جامعة صلاح الدين، حزيران 2012، ص86.

لذلك انخفض نسبة ثقة الشعب الأمريكي في مستوى الأداء الحكومي ما بين 1975–1995 إلى الحد الذي أصبح معه واحد فقط من كل خمسة أفراد من الشعب الأمريكي لديه الثقة في أن الحكومة تتخذ القرارات الصائبة في تلبية الحاجات. وسوء الفهم هذا كان نتيجة لحقيقة) كيف يسنى للحكومة أن تفهم؟ مع عدم قيام أي من المسؤولين الحكوميين مطلقا بالسؤال عن حاجاتهم ورغباتهم[1].

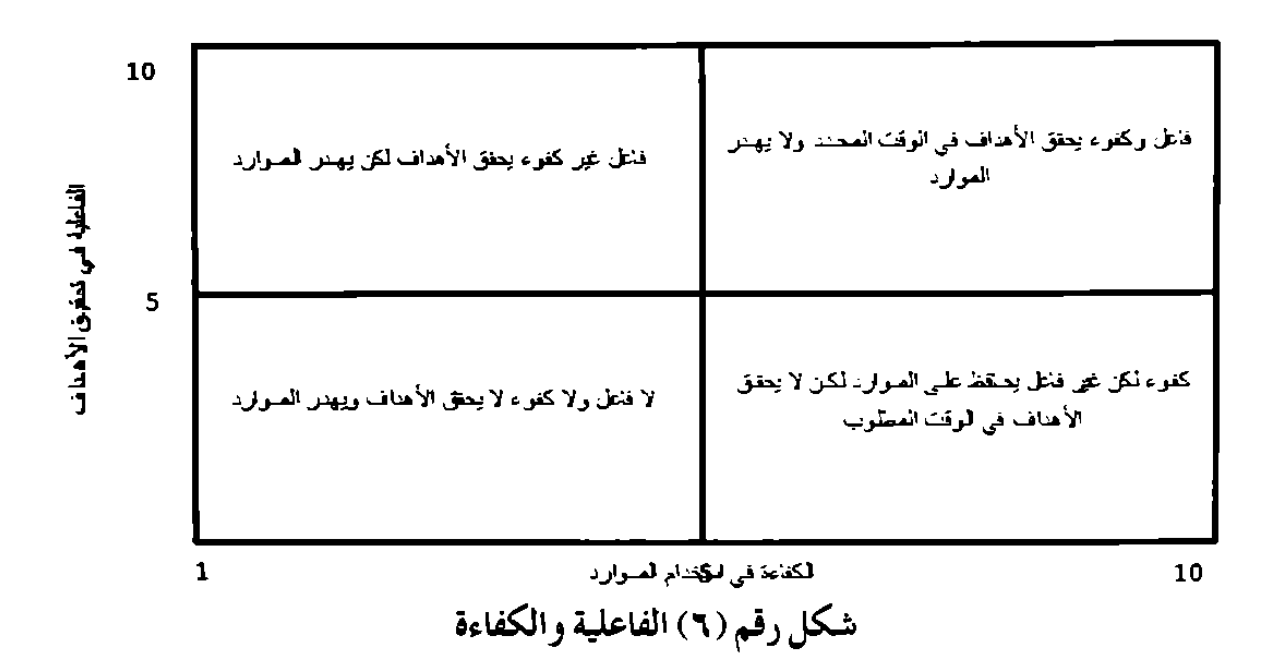
المطلب الثاني
الفاعلية والكفاءة

إن المنظمات العاملة على إنجاح السياسة العامة للدولة عليها أن تتمثل بالفاعلية والكفاءة. فالفاعلية هي ميدان أداء لتحقيق الأهداف باستخدام الموارد. والكفاءة تعني إنجاز الأهداف (المخرجات) بأقل استخدام للموارد (المدخلات) والاستفادة القصوى من الموارد بأقل الكلف وعدم إهدارها فهو ميدان الرشد في استخدام الموارد الملموسة وغير الملموسة وحتى الروح المعنوية وسبل الولاء للمنظمة والإيمان بإنجاح المنظمة كونها من الموارد والإيمان بالحفاظ على العلامة التجارية والسمعة المعنوية للمنظمة كونها من الأصول الثابتة المهمة جدا[2]. والشكل رقم (1) يوضح الفاعلية والكفاءة التي تتمثل بها المنظمات.

---

(1) د. سمير صلاح الدين حمدي، مصدر سابق، ص87.

(2) د. احمد رشاد موسى، دراسة في النظرية الاقتصادية، معهد البحوث والدراسات العربية، مصر – القاهرة، 1970، ص219.



شكل رقم (٦) الفاعلية والكفاءة

وعليه فإن التخطيط النموذجي هو ما تتضمنه الخطة المراد تنفيذها وكذلك خطة التنفيذ الصحيح أي تكافؤ الخطة مع التنفيذ بفاعلية وكفاءة. حيث أن الشكل (2) يوضح ذلك أي أن التخطيط يكون نموذجيا عندما يكون هناك اهتمام بالتخطيط والتنفيذ.



شكل (7) التخطيط والتنفيذ من تصميم الباحث

المحور الأفقي مكون من (9) تسع درجات وهو محور الاهتمام بالتنفيذ.

المحور العمودي مكون من (9) تسع درجات وهو محور الاهتمام بالتخطيط.

1.1 يوضح أن هناك نقطة 1 من عدم اهتمام بالتخطيط وعدم اهتمام بالتنفيذ وهي حالة واقعية تمر بها الكثير من الحكومات في العالم.

1.9 توضح أن هناك خطط توضع ولكن ليس هناك اهتمام بتنفيذها بحجة عدم توفر الأموال أو الوقت أو حجج أخرى.

9.1 حالة توضح أنه هناك حكومات في دول العالم أنها تقوم بتنفيذ الخطط دون الاهتمام بالخطة ويكون التنفيذ غير دقيقا حسب الخطة وبشكل عشوائي.

9.9 حالة توضح الاهتمام بالخطة عند وضعها والاهتمام بتنفيذها حسب بنود الخطة.

المطلب الثالث

فاعلية وكفاءة الوقت والأداء

لكي ينجح التخطيط والأداء للحاضر والمستقبل فمن الضروري أن ينجح الأداء الحالي عندما تنفذ الخطط المعدة مسبقا والتي نقوم بتنفيذها في وقتنا الحاضر. وهذا مرتبط بإدارة الوقت مع الأداء والشكل (3) يوضح ذلك حيث كلما نجحنا في تنفيذ الخطط المعدة مسبقا نجحنا في التخطيط للمستقبل وتنفيذ ذلك في المستقبل بنجاح.

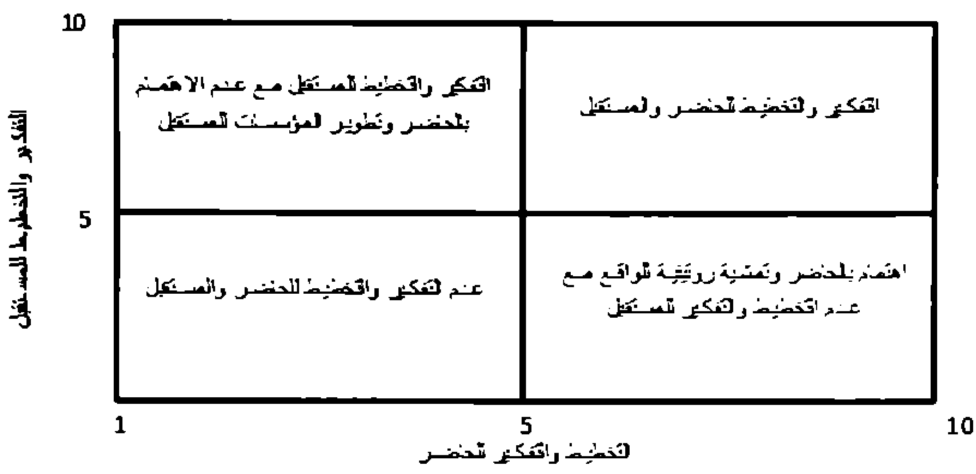
الاهتمام بالوقت	جيد	ضعيف
عالي	اهتمام بالوقت والأداء الأداء الصحيح وفي الوقت المحدد	الاهتمام بالوقت وعدم الاهتمام بصحة ودقة الأداء وكثرة الأخطاء والمشاكل
واطئ	اهتمام بالأداء وعدم الاهتمام بالوقت تنجز المهام ولكن بتأخر وبعد فوات الأوان أحيانا	عدم الاهتمام بالوقت وعدم إنجاز المهام
	الاهتمام بالأداء	

شكل (8) الاهتمام بالوقت والأداء من تصميم الباحث وفق العلوم الإدارية

المطلب الرابع

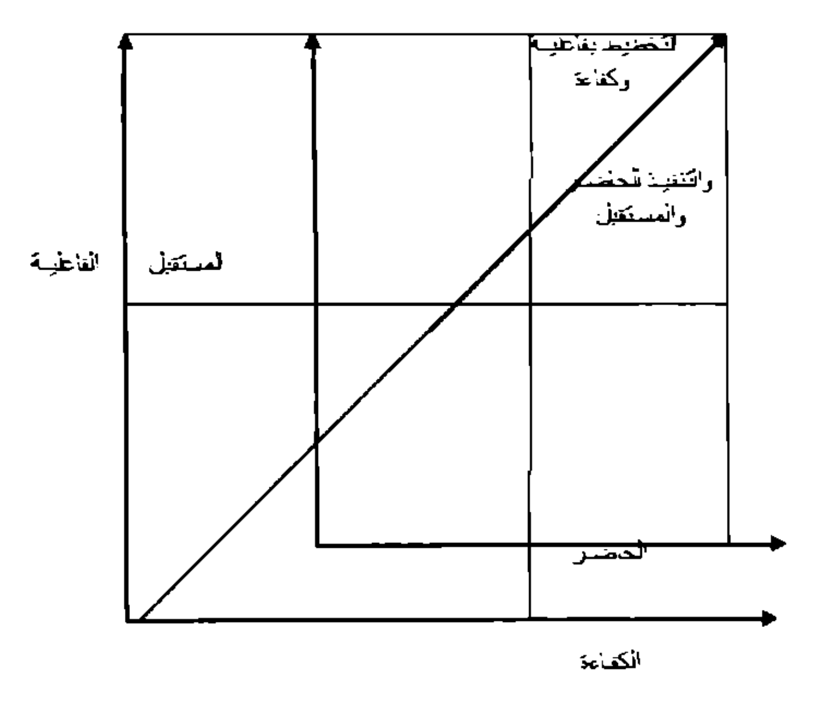
فاعلية وكفاءة التخطيط والتنفيذ

إن فاعلية وكفاءة التخطيط يتوضح من خلال الشكل التالي:



شكل (9) فاعلية وكفاءة الاهتمام والتفكير للحاضر والمستقبل من تصميم الباحث وفق العلوم الإدارية

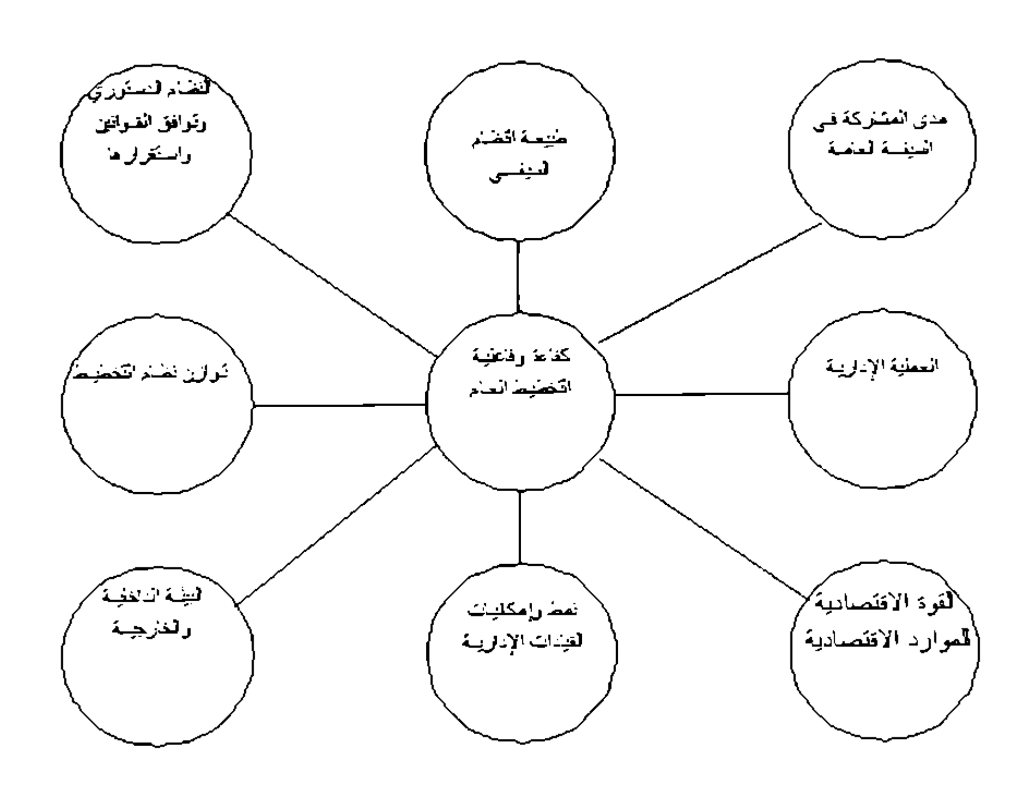
وعندما ندمج كل أنواع الفاعلية والكفاءة المطروحة نحصل على ما يلي:



شكل (10) فاعلية وكفاءة تنفيذ الخطط المعدة مسبقا العمل الحاضر وفاعلية وكفاءة التخطيط والتنفيذ للمستقبل

وبالرغم من كل ما تم ذكره حول الفاعلية في تحقيق الأهداف والكفاءة في استخدام الموارد كما في الشكل (1) وكذلك أن يكون الاهتمام بالتخطيط والاهتمام بالتنفيذ بشكل متساوي كما في الشكل (2) وأن تنفيذ الخطط مرتبط بالوقت والأداء بشكل متساوي كما في الشكل (3). وأن يكون الاهتمام والتفكير للحاضر والمستقبل أيضا بشكل متساوي كما في الشكل (4)، وعندما ندمج الأشكال الأربعة نحصل على ما يلي: (فاعلية وكفاءة المنظمة في التخطيط والتنفيذ في الوقت المحدد للحاضر والمستقبل).

ولكن مع كل ذلك هناك رواد فكر قد وضعوا عوامل مؤثرة على كفاءة وفاعلية عملية التخطيط العام[1].



شكل (11) العوامل المؤثرة على كفاءة وفعالية التخطيط العام

(1) أ.د. مصطفى عبد الله خشيم، بيئة التخطيط العام، منشورات التخطيط – ليبيا – طرابلس، 2006، ص15.

المبحث الثاني
النظام الاقتصادي للأسواق الأربعة ودور الحكومة فيها

إن أي نظام اقتصادي في العالم سواء أكان اشتراكيا أم رأسماليا هو النظام الاقتصادي للأسواق الأربعة. وأن التخطيط والتنظيم لهذه الأسواق من قبل الحكومة هو الذي يحدد تقدم اقتصاد الدولة وتنميتها وقبل تحديد دور الحكومة في إدارة هذه الأسواق الأربعة من الضروري تحديد خصائصها. حيث أن هذه الأسواق هي مرشد للتنمية وللمشاكل الاقتصادية وأن التخطيط لها هو التخطيط لاقتصاد واقعي منتج.

المطلب الأول
الأسواق الأربعة

لقد حدد الاقتصاديون أربعة أنواع من الأسواق وهي:

1- سوق المنافسة التامة (الكاملة).

2- سوق المنافسة الاحتكارية.

3- سوق احتكار القلة.

4- سوق الاحتكار البحت.

وإذا وضعنا هذه الأسواق على خط مستقيم يبتدئ من اليمين متجها إلى اليسار وفيه على أقصى اليمين نموذج سوق المنافسة التامة وعلى أقصى اليسار سوق الاحتكار البحت نجد أن سوق المنافسة الاحتكارية هي الأقرب لسوق

المنافسة التامة على هذا الخط من احتكار القلة وإذا تحركنا على الخط من اليمين إلى اليسار نجد هناك اختفاء تدريجيا للشروط والمواصفات التي يتصف بها سوق المنافسة التامة[1].

سوق المنافسة التامة — سوق المنافسة الاحتكارية — سوق احتكار القلة — سوق الاحتكار البحت

شكل (12) الأسواق في القطاع الحكومي من تصميم الباحث

1- سوق المنافسة التامة.

يعتبر من أهم الأسواق الأربع وهنا في هذا السوق توجد الدولة والحكومة ويكون هذا السوق قويا جدا في الأنظمة الاشتراكية والحكومات التي تنتهج النظام الاشتراكي، وأهم ما يميز السلعة المتداولة في هذا السوق أن السلعة أو الخدمة المباعة تكون متجانسة من وجهة نظر المستهلك الذي هو الجمهور الشعب أي أن الواحدة منها تشبه الأخرى. وفي هذا السوق ليس المهم أن السلعة قد أنتجتها أو استوردتها الحكومة، ولكن المهم أنها تقوم بتسويقها. فبيع سلعة الوقود مثلا في محطات تعبئة وقود تابعة للدولة من وجهة نظر المستهلك أن كل محطات الوقود متشابهة لأن الأسعار فيها موحدة ومستقرة وفق تشريعات مركزية قانونية. وأن إغلاق قسم من هذه المحطات وزيادة الطلب على الأخرى منها لا يؤدي إلى ارتفاع الأسعار. إذ أن دخول وخروج بائع من هذا السوق لا يؤثر على الأسعار لأنه يتميز بكثرة عدد البائعين. ففي هذا السوق صناعة وتسويق غالبية السلع تقوم بها الحكومة ويكون إنتاج وتسويق القطاع الخاص ضعيفا ففي الأزمات الاقتصادية التي تواجهها الحكومة في هذا السوق تعجز الحكومة عن توفير السلع والخدمات وخاصة القطاع الخاص قد

---

(1) د. كامل بكري، مبادئ الاقتصاد، مركز الكتب الثقافية، بيروت - لبنان، 1986، ص66. كذلك د. بشير محمد الويفاتي، مقدمة في علم الاقتصاد، دار الكتب الوطنية - ليبيا - طرابلس، 2004، ص146.

أضعفتها الحكومة وأخذت مكانها بينما في الواقع إذا أخذت الحكومة دور القطاع الخاص فعليها أن تقوم مقامها وبعملها فيما توفر من سلع وخدمات للمجتمع. وهنا يجب أن تتساوى المنفعة الحدية الاجتماعية مع التكلفة الحدية الاجتماعية ووفق هذا السوق يقصد بالمنافع الحدية الاجتماعية مقدار الكسب الذي يعود على أفراد المجتمع ككل من جراء النشاط العام أما التكلفة الحدية الاجتماعية فإنها مقدار ما ضحى به من إنتاج وتسويق القطاع الخاص من جراء قيام الحكومة بالنشاط حصرا[1]. فإذن إذا قامت الحكومة مقام القطاع الخاص وألغت دورها فعليها أن توفر للجمهور ما يستطيع أن يوفره القطاع الخاص.

إذن سوق المنافسة التامة كل السلع متجانسة فالفرد لا يفرق بين محطة وقود حكومية وأخرى كلها تقدم نفس السلعة وبنفس الجودة والسعر وكذلك الخدمات التعليم والصحة فالمدارس والجامعات والمستشفيات الحكومية كلها أسعارها واحدة وتقدم نفس مستوى التعليم وبشهادة علمية بمستوى علمي واحد.

إذن هذا السوق يفتقد إلى روح التميز بالمنافسة، ومستوى الأداء فيه، واحد ولكن الجمهور في هذا السوق لديه معلوماتية كاملة للأسعار والسلع أو الخدمات التي تقدمها الحكومة مع طمأنته من وجود الأجهزة الرقابية وجهات المسائلة في حال خلل وأنه يستطيع أن يتخذ قرارات اقتصادية سليمة لمعرفته بالسوق. ويكون منحنى طلب هذا السوق هو طلب متناهي المرونة. حيث تكون الأسعار مستقرة، وأن معاملة البائع في هذا السوق لزبائنه واحدة فليس هناك مبرر للمشتري أن ينحاز في شرائه للسلعة أو الخدمة لبائع دون آخر فعندما تريد مثلا تعبئة سيارتك بالوقود تبحث عن أقرب محطة وقود ولا تذهب بعيدا قاصدا محطة لأن الوقود عنده نوع آخر أو أنه يقدم خدمات أخرى عند تعبئة الوقود.

---

(1) د. منصور ميلاد يونس، المالية العامة – المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، ليبيا – طرابلس، 2004، ص48.

2- سوق المنافسة الاحتكارية.

وهو سوق لإنتاج وتوزيع السلع والخدمات للقطاع الخاص حيث لا تكون هناك السلعة والخدمات متجانسة من وجهة نظر المستهلك، والعلامات التجارية والدعاية والإعلان تلعب دورا في توجه المستهلك أو المشتري للسلعة أو الخدمة، والمشتري هنا يتخذ قرارات اقتصادية غير سليمة لأنه لا يملك كل المعلومات عن جودة السلع والخدمات المعروضة كثيرا والتي أكثرها مستوردة فقد تجذبه الدعاية والإعلان أو نوع التغليف التي تم تغليف السلعة بها وقد تكون السلعة تنقصها الجودة أو أن أكثر ما يتضمنه سعرها هي الدعاية والإعلان[1] وأن المنتج أو البائع يستطيع أن يرفع السعر حسب الطلب الموجود. فنجد أنواع كثيرة من السلع وبأشكال مختلفة وأسعار منوعة. فمثلا محطات الوقود الأهلية تختلف من وجهة نظر المشتري كل محطة لها جهة تستورد منها وكذلك من ناحية الخدمة فالمدارس الأهلية والجامعات من ناحية الخدمة تختلف من وجهة نظر الأشخاص الذين يتعاملون معها. فليست كل المدارس الأهلية من وجهة نظر المجتمع نفس المستوى، وكذلك المستشفيات الأهلية، وخدمات النقل الأهلية، وغير ذلك فالمنافسة محتدمة هنا فمثلا محطة تعبئة وقود معينة تقدم خدمة إضافية وهي غسل المركبة مجانا كل خمس مرات يقوم الزبون بالتعبئة بسعر منها. ومحطة أخرى تقدم فطورا أو وجبة غذاء مجانا مقابل التزود بالوقود منها[2].

فإذن أن سوق المنافسة الاحتكارية تختلف من وجهة نظر المستهلك فالأسعار وجودة السلعة ليست متساوية من وجهة نظر المستهلك. وينتشر هذا السوق في الأنظمة الرأسمالية، ويختفي في الدول ذات الأنظمة الاقتصادية الاشتراكية.

---

(1) د. إسماعيل محمد هاشم، الاقتصاد التحليلي، دار النهضة العربية - لبنان - بيروت، 1978، ص98.

(2) د. بشير محمد الويفاتي، مقدمة في علم الاقتصاد، دار الكتب الوطنية - ليبيا - طرابلس، 2004، ص181.

فالأفراد في الأنظمة الاشتراكية يكون دخلهم ضعيفا ولا تسمح بذلك الحكومات بتوفر هذا السوق لشدة أنظمتها الرقابية والابتعاد عن استهلاك السلع الكمالية. وأن حكومات تلك الأنظمة قد أخذت على عاتقها مسؤولية توفير كل السلع والخدمات بالإضافة إلى توجيه وتوظيف الأيدي العاملة. لهذا فإن سلع وخدمات هذا السوق في هذه الحالة يكون موجودا فقط في ما يسمى بالسوق السوداء.

فالمستهلكين في هذا السوق يكون لديهم مفاضلة بين السلع المتوفرة وقد تكون على أساس مادي ملموس يرجع إلى طبيعة السلعة وفعاليتها أو يكون تفضيلا على أسس غير مادية مثل حسن المعاملة البائع أو التسهيلات التي يقدمها للزبون[1].

3- سوق احتكار القلة OliGOBoly.

تعرف هذه السوق بالصناعة التي لا يتعدى عدد المنشآت العاملة فيها أصابع اليد وقد تكون السلعة المنتجة في مثل هذه السوق متجانسة وقد تكون مختلفة. ففي أي دولة مثلا مصانع السيارات أو معامل الأسمنت أو الحديد والصلب أو صناعة المصابيح الكهربائية أو إطارات السيارات لا تتجاوز عددها أصابع اليد، وشركات الخدمات مثل الطيران والاتصالات ففي النظام الاقتصادي الاشتراكي يدخل منتجات صناعة هذا السوق ضمن سوق المنافسة التامة حيث تقوم الدولة باحتكار تلك الصناعات في إنتاجها وتسويقها[2].

أما في النظام الاقتصادي الرأسمالي فإن هذا السوق يحتد التنافس فيه خاصة إذا كانت السلع متجانسة لأن أي تخفيض في سعر السلعة من أحد المتنافسين

(1) د. بشير محمد الويفاتي، مصدر سابق، ص182.

(2) د. بشير محمد الويفاتي، مصدر سابق، ص191.

يقابل بتخفيض مماثل من قبل الآخرين في السوق[1] وتكون شدة التنافس أقل حدة حينما تكون السلع المنتجة في سوق احتكار القلة متشابهة وليست متجانسة.

وتلجأ المنشآت المنتجة في هذا السوق إلى إقامة كيان احتكاري وهو ما يسمى باتحاد المنتجين (CARTEL) وهذا الكارتل ناتج من قناعة أن التنافس وحرب الأسعار ليس من صالح الجميع من المنتجين وكعلاج لاستقرار السوق، والكارتل هو تكوين جسم احتكاري واحد يضع سياسات الإنتاج والأسعار في السوق وهنا يتم تحديد الحصص المنتجة حسب احتياج السوق وتقريب مواصفات وأسعار السلع المنتجة مثل سيارة حجم صغير ووسط وكبير. نلاحظ غالبية الأحجام في الشركات المنتجة متقاربة في أسعارها.

4- سوق الاحتكار البحت.

في هذا السوق المحتكر هو بائع واحد يبيع سلعة فريدة ليس لها بدائل في السوق. ويتمتع المنتج هنا بفرض السعر الذي يريده وأن الأسباب المؤدية لهذا الاحتكار هو:

1- أن السلعة المنتجة تحتاج إلى رأس مال كبير وتنظيم ضخم.

2- امتلاك حق الانفراد في الترخيص أو الامتياز بالإنتاج.

3- امتلاك المواد الخام[2].

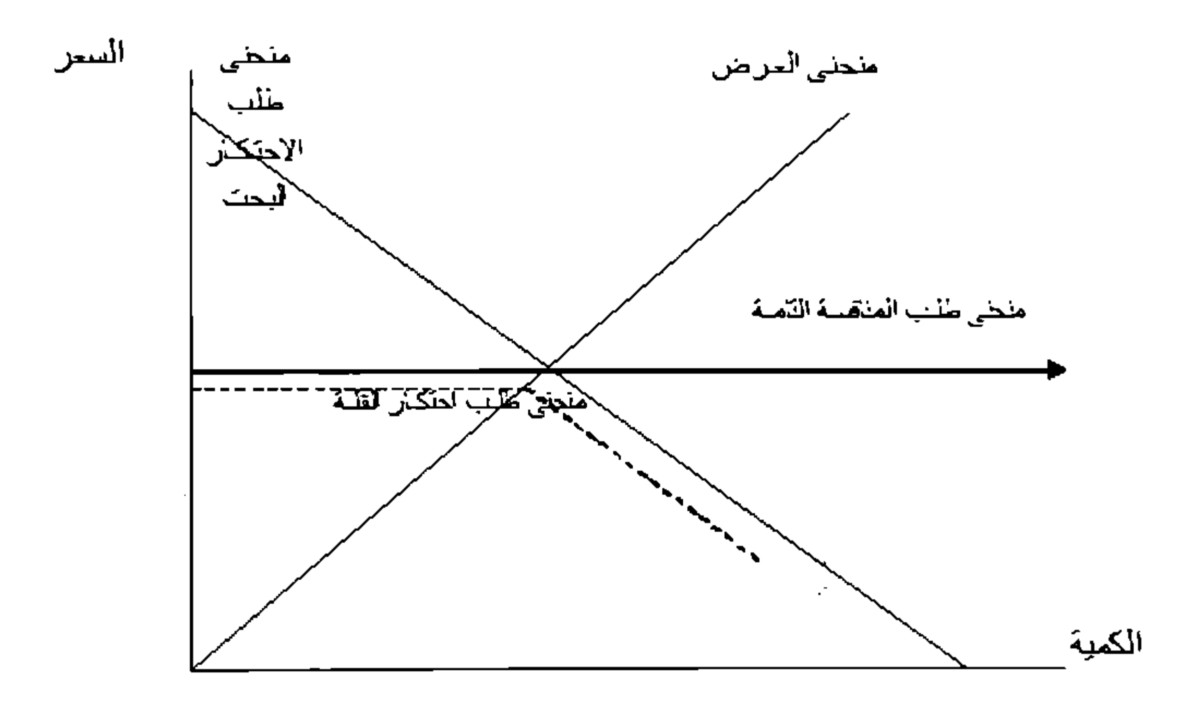
ففي الدول التي تتبع نظام اشتراكي تحتكر الدولة بعض المنتجات مثلا الكهرباء، القطارات، الطيران، صناعة الأسلحة، فلا تستطيع إعطاءها للقطاع الخاص حتى لا تتحقق الأرباح على حساب المجتمع. لذلك هذا السوق موجود أكثر قوة في الدول الاشتراكية وبيد الدولة. أما في النظام الاقتصادي الرأسمالي فنرى

(1) د. بشير محمد الويفاتي، مصدر سابق، ص191.

(2) د. بشير محمد الويفاتي، المصدر السابق، ص191.

هذا السوق مزدهرا بيد الشركات الكبرى فالدولة تسمح للشركات بالإنتاج على أساس الاستفادة من الضرائب الكبيرة التي ستدفعها للدولة جراء الأرباح المحققة. ويكون هذا السوق في النظام الاقتصادي الرأسمالي قريبا من سوق احتكار القلة حيث أن المنتج ينقل الضريبة التي سيدفعها للدولة إلى المستهلك حيث يضيفها على سعر السلعة المباعة وهي ما تسمى بنقل العبء الضريبي أو راجعية الضريبة في المالية العامة للدولة. فنلاحظ أن الحكومات تتبع السياسة السعرية وهذه تقلل من أرباح المحتكر وتشجع على زيادة الإنتاج ورفاهية المستهلك[1].

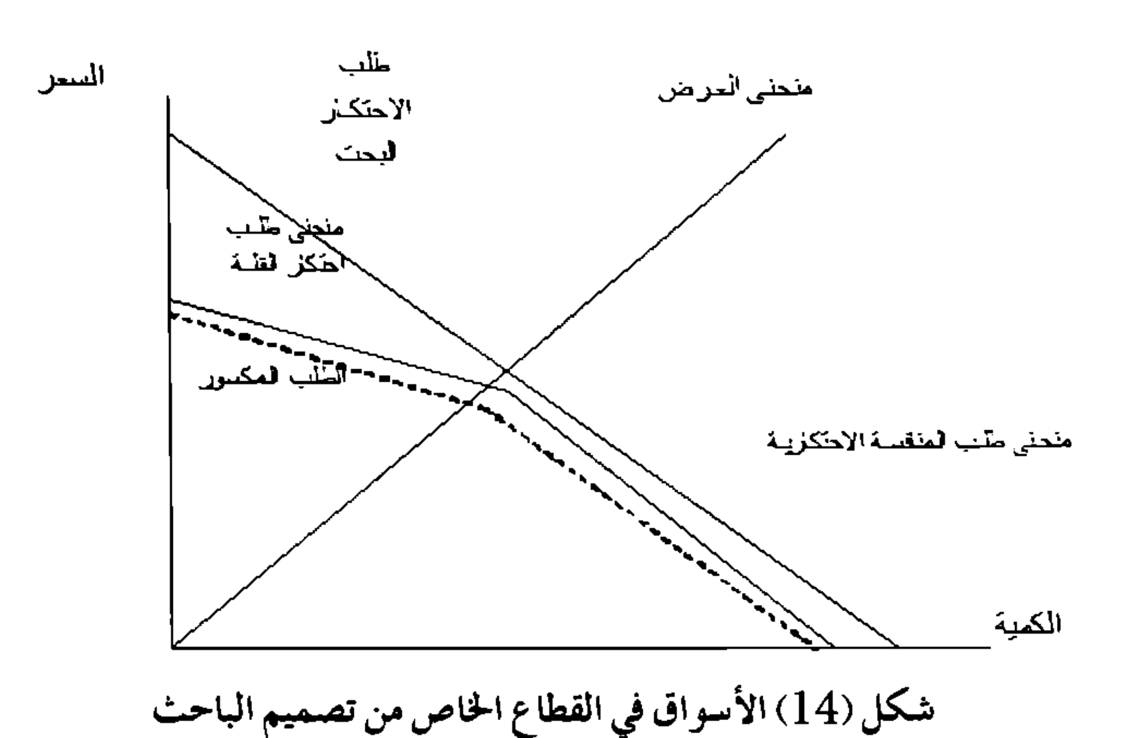
إن وجود هذا السوق أساسا هو ناتج من دور الدولة في الإنفاق العام لصنع التنمية وخلق الاكتفاء وجلب العملة الصعبة من جراء تصدير منتجات هذا السوق، وهذا أساسا في الأنظمة الاشتراكية وفي كل الأحوال يحتاج إلى رؤوس أموال أو جذب استثماري وتنظيم.



شكل (13) الأسواق في القطاع الحكومي من تصميم الباحث

---

(1) د. منصور ميلاد يونس، مصدر سابق، ص128.



شكل (14) الأسواق في القطاع الخاص من تصميم الباحث

المطلب الثاني
الأسواق الأربعة في القطاع الحكومي والخاص
والتخطيط للنظام الاقتصادي

1- القطاع الحكومي في الأسوق.

يكون تواجد القطاع الحكومي في الأسواق حيث النظام سواء كان اشتراكيا أو رأسماليا وطبيعة النظام المتبع يخلق حالة مختلفة وعليه يتم توضيح كل حالة على انفراد.

أ- القطاع الحكومي في الأسواق حسب النظام الاشتراكي.

يكون تواجد القطاع الحكومي كنظام اشتراكي سواء في الأنظمة الاشتراكية السابقة أم الحالية دول العالم في:

1- سوق المنافسة التامة.

2- سوق الاحتكار البحت.

حيث لا وجود لسوق المنافسة الاحتكارية وكذلك لسوق احتكار القلة حيث أن سوق احتكار القلة كصناعة ومؤسسات تندمج مع الاحتكار البحت وهذه الأنظمة طالما كان التخطيط فيها مركزيا للإنفاق العام للدولة. فالدولة والحكومة تتحمل بشكل كامل توفير السلع والخدمات لأفراد المجتمع. وهي في حالة استقرار مالي وتوازن بين الإيرادات التي تتحصل عليها وبين ما تقوم بإنفاقه وفي نفس الوقت تتملك نظام اجتماعي مستقر في تفضيلاته والخدمات والسلع التي تقدمها لها الدولة. فنلاحظ كل المؤسسات المنتجة للسلعة أو الخدمات هي تابعة للقطاع الحكومي أي أن الحكومة في (سوق المنافسة التامة وسوق الاحتكار البحت) حيث السلعة والخدمة متجانسة من وجهة نظر المستهلك وأن المنتج لا يستطيع أن يرفع من الأسعار لتحقيق أرباح. أي أن المردود الكلي تقريبا تساوي التكلفة الكلية. ما عدا ربح بسيط لإدامة رأس المال المستخدم[1] هذا تكون السلع والخدمات المنتجة نتيجة للنظام البيروقراطي الحكومي وبطء الاتصال وتعقد التنظيمات الإدارية ليست مواكبة للتطور الحاصل في العالم ولا تواكب تفضيلات المستهلكين المطلعين. بالإضافة إلى أن الحكومة عندما تواجه أية أزمة اقتصادية أو سياسية فإن المتضرر هو المجتمع بالإضافة إلى ما سوف تواجهه الحكومة من مشاكل فمن الملاحظ انتشار الفساد الإداري في مثل تلك الأنظمة وذلك لانخفاض دخل الأفراد. واقتصار التوظيف في القطاع الحكومي. وإلغاء لدور القطاع الخاص وضعفه في الإنتاج والتطور بالرغم من نمو القطاع المختلط ولأغراض إنتاجية تنموية ولكن بشكل محدود.

إن تواجد القطاع الحكومي في هذا السوق يخلق في نفس الوقت المشاريع

(1) د. بشير محمد الويفاتي، مقدمة في علم الاقتصاد، مصدر سبق ذكره، ص193.

العملاقة التنموية التي يستفاد منها المجتمع ككل أي أن الحكومة تقوم بإنتاج خدمات غير قابلة للتجزئة أي لا يستفاد منها فئة محددة أو يستطيع أن يتحصل عليها طبقة معينة من المجتمع فإنشاء السدود ومحطات الطاقة ومصافي النفط والجسور والمتنزهات والقطارات كلها مشاريع لعامة المجتمع.

أما تواجد الدولة في سوق الاحتكار البحت فهذا حتمي في الأنظمة الاشتراكية حيث تمتلك الحكومة رؤوس الأموال الضخمة والتنظيم الإداري القادر على إنجاز المشروعات العملاقة ولضعف القطاع الخاص في مثل تلك الأنظمة وافتقارها لرأس المال والتنظيم قد ألغى تواجدها في هذا السوق بالإضافة إلى طبيعة النظام السياسي الذي لا يسمح بنمو رؤوس الأموال الخاصة.

ب- القطاع الحكومي في الأسواق حسب النظام الرأسمالي.

إن تواجد القطاع الحكومي كنظام رأسمالي بدول العالم في الأسواق الأربعة يكون في سوق المنافسة التامة ضعيفا في تواجده وفي بعض القطاعات نلاحظ تواجد القطاع الحكومي مع القطاع الخاص ويتنافس مع القطاع الخاص في تواجده في سوق المنافسة الاحتكارية وسوق احتكار القلة ولا يوجد تواجد للقطاع الحكومي في سوق الاحتكار البحت محتكر واحد لسلعة فريدة فالقطاع الخاص في النظام الرأسمالي يملك رؤوس الأموال والتنظيم الإداري الكبير والنظام السياسي يسمح له بذلك من خلال التشريعات ويكون القطاع الخاص دور كبير في رسم السياسة العامة للحكومة. ويوجد تقاسم في المشاريع العملاقة أحيانا بين القطاع الخاص والعام.

2- القطاع الخاص في الأسواق الأربعة.

أ- القطاع الخاص في الأسواق حسب النظام الاشتراكي.

سبق ما تم توضيحه أن القطاع الخاص في النظام الاشتراكي سواء في تواجده

في سوق المنافسة الاحتكارية أو احتكار القلة أو الاحتكار البحت يكون ملغيا أو ذو مساحة صغيرة في تواجده من هذه الأسواق وخاصة في القطاع المختلط والذي غالبا ما يطبق عليه قانون وسوق المنافسة التامة. ففي الأنظمة الاشتراكية يكون التخطيط للنظام الاقتصادي للقطاع الحكومي، ولا تتواجد خطط لتكوين أو لتطوير القطاع الخاص.

ب- القطاع الخاص في الأسواق حسب النظام الرأسمالي.

يستحوذ القطاع الخاص بالدرجة الأولى في هذا النظام على سوق المنافسة الاحتكارية والذي يأخذ مساحة واسعة على حساب الأسواق الأخرى فهو سوق لتحقيق الأرباح ومنحنى الطلب فيه يميل إلى أسفل اليسار وليس متناهي المرونة كما في سوق المنافسة التامة. حيث المنتج يستطيع أن يرفع من الأسعار بالإضافة إلى عدم تجانس السلعة من وجهة نظر المستهلك. وهنا في هذا النظام أن القطاع الحكومي ليس ملزما لتوفير كل السلع والخدمات لأفراد المجتمع ما عدا الحاجات اللازمة الغير قابلة للتجزئة والخدمات منها الرئيسية مثل خدمة العدالة والأمن والدفاع الذي يقع في سوق الاحتكار البحت.

في القطاع الخاص أيضا يزدهر سوق احتكار القلة أيضا ويولد ناتجا قوميا وفي نفس الوقت يرفد الدولة بالأموال عن طريق الضرائب المستحصلة منها بالإضافة إلى تقديم السلع والخدمات للمجتمع ولمختلف الأنواع حتى الرفاهية والكمالية منها كما نلاحظ تواجد القطاع الخاص في سوق الاحتكار البحت وخاصة في مجالات توليد الطاقة وبعض المشاريع العملاقة لضخامة رؤوس الأموال والتنظيم الإداري لدى القطاع الخاص.

ولكن من الملاحظ أصبحت الدول المتقدمة في الأنظمة الرأسمالية وبعض الاشتراكية في وقتنا الحاضر أصبحت تخطط لاقتصاد سوق جديد وهو اقتصاد السوق الاجتماعي.

المطلب الثالث
التخطيط النموذجي للنظام الاقتصادي الحديث في الدول الرأسمالية

النظام الاقتصادي: مجموعة من المؤسسات التي تتعامل مع الإنتاج والتوزيع والاستهلاك للسلع والخدمات ضمن مجتمع معين.

اقتصاد السوق الاجتماعي: بالألمانية sozial markt wirtschaft هو نظام اقتصادي يتبنى اقتصاد السوق لكنه يرفض شكله الرأسمالي المطلق كما يرفض الاشتراكية الثورية حيث يجمع القبول بالملكية الخاصة لوسائل الإنتاج والشركات الخاصة مع ضوابط حكومية تحاول تحقيق منافسة عادلة، لتقليل التضخم - خفض معدلات البطالة، وضع معايير لظروف العمل وتوفير الخدمات الاجتماعية.

ويهتم اقتصاد السوق الاجتماعي بالسوق الحر ويعارض الاقتصاد المنظم حكوميا وسيطرة الحكومة على وسائل الإنتاج كما يعارض الرأسمالية المطلقة التي لا تسمح للدولة التدخل في السوق والاقتصاد[1].

اقتصاد السوق الاجتماعي هو النموذج الاقتصادي الذي أصبح الأكثر انتشارا في ألمانيا وكذلك في النمسا حيث ارتبط به النجاح الاقتصادي الباهر في ألمانيا المعجزة الاقتصادية بعد الحرب العالمية الثانية وانتشر بعدها في كثير في الدول الأوربية حيث تبنته أحزاب الديمقراطية الاشتراكية.

ونموذج السوق الاجتماعي هو نموذج اقترحته الألمانيان الفريد ارماك ولودفيغ ايرهارت، يجمع بين اقتصاد السوق الحر مثل قدرة اقتصادية متطورة عالية الكفاءة وتوفير المنتجات وفي نفس الوقت تلافي مساوئ طرق المنافسة الشرسة وعدم السماح بالانفراد بتصنيع المنتجات (منع الاحتكار) ومن استغلال

(1) ar.wikipedia.org. May، 2013.

العاملين وذلك عن طريق السماح بتكوين نقابات عمال قوية وعدم السماح لعمليات تجارية تسيء إلى النظام الاجتماعي، فالغرض من اقتصاد السوق الاجتماعي هو تحقيق أكبر مستوى للرخاء مع تأمين المجتمع والعاملين. وفي ظل هذا النظام الاقتصادي السوق الاجتماعي لا تتصرف الحكومة سلبيا كما في اقتصاد السوق الحر، وإنما تتدخل الحكومة على هامش مجرى الاقتصاد الذي يكون إلى أبعد الحدود في القطاع الأهلي المدني، مثل تحفيز النشاط الاقتصادي، وضع سياسات تضمن منافسة أمينة سليمة وسياسات اجتماعية تخص العاملين والمواطنين.

ويؤكد لودفيغ ايرهارت أن السوق من نفسه اجتماعي وأن الاقتصاد يكون أكثر اجتماعيا كلما زادت حريته.

أما الفريد ارماك فهو يرى في اقتصاد السوق الاجتماعي أنه يحاول الجميع بين مثالية العدالة والحرية والنمو الاقتصادي في أنظمة متوازنة معقولة[1].

منذ نهاية الحرب العالمية الثانية التي خرجت منها ألمانيا مدمرة تماما، اتبعت اقتصاد السوق الاجتماعي الذي وضعه لودفيج ايرهارت، فأسس المجتمع المدني شركات مثل مرسيدس بنز، وفولكسفاكن وباير للأدوية والصناعات الكيمياوية وشركات مساهمة للحديد والصلب مثل كروب وسيمنز وغيرها، حتى إنتاج الكهرباء تقوم به شركات مساهمة أهلية تمتلك نحو 19 مفاعلا نوويا لإنتاج الكهرباء، ولكن كل هذا ليس إلا الجزء الصغير مما يظهر من جبل الجليد فمعظمه تحت الماء. إذ تعززها شركات أهلية تبدأ صغيرة ربما بـ15 شخص وتكبر وتنمو مع الأيام والسنين لتحوي بعد ذلك 200 عاملا مثلا تقوم الشركات المتوسطة بإنتاج قطع تحتاجها المصانع الكبيرة فتشتريها منهم مرسيدس مثلا وتركبها في سياراتها من ضمنها الزجاج أو جلود الكراسي أو زيوت التشحيم أو الإطارات، وتقوم

(1) ar.wikipedia.org. ibid.

الشركات المساهمة المتوسطة أيضا بإنتاج العديد من المنتجات التي يحتاجها الأفراد، كالصابون، ومعلبات الغذاء، والزجاج، والأثاث، عربة نقل مجمدة، خزف البناء والكتب والأدوات اليدوية ومزارع الدجاج والبيض، وبالطبع أيضا شركات الخدمات والتسويق وغيرها. وفي الشركات الأهلية المتوسطة يعمل أكثر العاملين فهو الضمان للعمالة ووجود فرص العمل في ألمانيا.

في الأزمات الاقتصادية حيث تسرح الشركات والمصانع بعضا من عامليها بغرض التوفير، فيكثر عدد العاطلين وهنا تشجع الحكومة الأشخاص على إنشاء مشروعات صغيرة يرتزقون منها وتكون بمثابة شركة صغيرة يمكن أن تنجح في السوق فتكبر ويزداد عدد العاملين فيها. وهنا تشجيع الحكومة الأشخاص على إنشاء مشروعات يأتي في صورة قروض صغيرة أو متوسطة بفائدة قليلة بحيث تتيح للأفراد التشجيع ودخول سوق المنافسة، سواء في تأسيس شركات نقل أو صيد الأسماك أو الزراعة أو فتح محل تجاري. كما يأتي دور الحكومة الألمانية أيضا في إقامة ندوات أو حلقات إعلامية بالجامعات للطلبة الذين يريدون دخول سوق الأعمال وكذلك خارج الجامعات في الإعلام لتعريف المستفيدين بطرق إنشاء مشاريع تجارية اقتصادية وشروط دعمها ومعاملتها الضريبية وأحجام القروض وغيرها.

وأن نموذج السوق الاجتماعي هو نوع من التخطيط التأشيري، ما يعرف بالتخطيط بالسياسات الذي يرسم أدوارا جديدة للقطاع لعام ومؤسساته وللقطاع الخاص ومؤسساته بما يخدم المصلحة العامة[1].

ويمكن تعريف التخطيط التأشيري على أنه وضع خطة اقتصادية تبين دور كل من القطاعين العام والخاص في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يصبو المجتمع لتحقيقها بالاعتماد بصورة أكبر على القطاع الخاص مع

(1) أ.د. عبد الله محمد شامية، التخطيط في مرحلة التطوير الاقتصادي، منشورات معهد التخطيط، ط1، ليبيا - طرابلس، 2008، ص53.

إبراز الأنشطة المرغوب في تنميتها وأدوات السياسة الاقتصادية التي سوف تستخدم وكذلك الحوافز التي تقدم للأنشطة المرغوبة والجزاءات التي تفرض على الأنشطة غير المرغوبة[1].

ووفقا للتخطيط التأشيري، تعتبر الخطة الاقتصادية ملزمة للقطاع العام وإرشادية بالنسبة للقطاع الخاص، حيث تحدد في نطاق الخطة - أهداف كلية للقطاع الخاص ينظر إليها على أنها أهداف تأشيرية لا تتمتع بقوة إلزامية[2].

لقد اعتبر التخطيط التأشيري خيارا استراتيجيا للدول التي تسعى لتخليص اقتصادياتها من العيوب الهيكلية ورفع مستوى المعيشة وتحسين نوعية الحياة لمواطنيها وذلك من خلال إنشاء البنية التحتية الأساسية والمرافق الضرورية كنقطة انطلاق لمسيرة التنمية فيها.

ويتم استخدام أسلوب التخطيط التأشيري مع القطاع الخاص بهدف تحديد الفرص الاستثمارية المتاحة في الاقتصاد، ويمتاز هذا الأسلوب بعدم تدخل الدولة، في نشاط القطاع الخاص ولكنها تضع الضوابط العامة لسير الاقتصاد وتهيئة المناخ الاستثماري المناسب. ويتم تقرير الأهداف التأشيرية على أساس من المشاورات المستمرة بين أجهزة التخطيط وممثلي القطاع الخاص، وإعداد خطة شاملة ومتناسقة وتقديهما إلى متخذي وصانعي القرار للاسترشاد بها عند إصدار القرارات حتى يكون القرارات والتوجهات الاقتصادية متسقة مع الأهداف التي تضمنها الخطة[3] ويكون الهدف من إعداد الخطة هو وضع صورة متكاملة للاقتصاد أمام الأطراف ذات العلاقة وهما القطاع العام والقطاع الخاص، لتبصيرهم بما قد يحدث في ظل اقتراحات معينة وطرح

(1) أ.د. عبد الله محمد شامية، نفس المرجع السابق، ص75.

(2) د. عبد الله بن علي المرواني، مصدر سابق، ص22.

(3) د. محمد عزيز، التخطيط الاقتصادي الشامل، منشورات جامعة جامعة قاريونس - بنغازي - ليبيا، 1989، ص122.

الخيارات الممكنة أمامهم.

وباعتبار الدولة أو الحكومة هي المؤسسة الحاضنة للنشاط الاقتصادي من منطق المسؤولية العامة للدولة يكون تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بطريقة غير مباشرة عن طريق السياسات الاقتصادية (النقدية والمالية والتجارية وسياسات توزيع الدخل وسوق العمل في الأسواق الأربعة وغيرها) على النحو الذي يشكل حوافز للمستثمرين تدفعهم للاقتناع بالتقاء مصالحهم الخاصة الممثلة في هدف تعظيم الربح مع الأهداف العامة للمجتمع والأسس الاستراتيجية بخطة التنمية بحيث تصبح السياسات الاقتصادية عاملا مؤثرا في اتخاذ القرارات من قبل رجال الأعمال والمستثمرين الوطنيين والأجانب طواعية، مما يؤدي إلى تعزيز الاعتماد على آليات السوق مع استمرار الدولة في ممارسة سلطاتها التنظيمية والرقابية اللازمة لإدارة الاقتصاد الكلي[1].

لذلك فإن التخطيط التأشيري كمنهج لكي يكون فعالا يتطلب حكومة قوية فاعلة مؤثرة وأن تكون للحكومة سياسات وإجراءات محفزة وكابحة حسب المطلوب وقادرة على التدخل في كل المجالات وبأنسب الأساليب لإنجاح الخطط.

متطلبات التخطيط الاقتصادي التنموي

1- إن توازن تواجد القطاع العام والقطاع الخاص في الأسواق الأربعة لا يعني إلغاء دور الدولة ولاسيما في مجال التخطيط للمستقبل. فالاستراتيجية الأفضل بالنسبة للدول النامية تتمثل في إيجاد توازن بين المركزية واللامركزية الأمر الذي يعني تفعيل القطاع الخاص والقضاء على الفساد من ناحية وتبني خطط طموحة تجسد الظروف البيئية المحيطة بأبعادها الداخلية والخارجية وبجوانبها السياسية والاقتصادية

(1) أ.د. عبد الله محمد شامية، مصدر سبق ذكره، ص77.

والاجتماعية والثقافية.

2- إن نجاح التخطيط متوقف على كفاءة المنظمات في استخدام الموارد المتاحة وعلى الفاعلية في تحقيق الأهداف في مواعيدها المحددة.

3- إن نجاح التخطيط يتوقف على ليس فقط الاهتمام بوضع الخطط وإنما وضعها على أرض الواقع من خلال تنفيذها بالاهتمام بالأداء في التنفيذ والاهتمام بالوقت.

4- إن نجاح التخطيط متعلق بتسلسلية الاهتمام بالتفكير ومتابعة الواقع العام كما التفكير للتحضير والتخطيط للمستقبل، فنجاحنا للمستقبل متوقف على التركيز في ما يدور في واقعنا وما يحتاجه من تصحيح وإعادة هيكلية التنظيمات.

5- إن كفاءة وفاعلية التخطيط العام متوقف على عدة عوامل مؤثرة تتمثل في طبيعة النظام السياسي والدستوري وتوازن نظام التخطيط للقطاع العام والخاص، ونمط وإمكانيات القيادات الإدارية العاملة في مجال التخطيط، والقيادة، وكذلك مدى الحفاظ على الموارد الاقتصادية، وطبيعة العمليات الإدارية في الحكومة. ومدى مشاركة أفراد المجتمع بوضع السياسة العامة للدولة، والتعرف على احتياجات أفراد المجتمع.

6- إن معرفة الدولة من دورها وموقعها من الأسواق الأربعة يفتح المجال للقطاع الخاص للقيام بدورها في النشاط الاقتصادي لخدمة المجتمع.

العوامل المؤدية إلى خلق التخطيط الاقتصادي الفعال

التخطيط الاقتصادي التنموي يعد خيارا استراتيجيا لمعظم الدول وخاصة النامية، لإحداث تغييرات هيكلية اقتصادية واجتماعية، وذلك من خلال خطة تنموية تشكل برنامج عمل لسنوات محدودة، ويتم إعدادها في إطار سياسة اقتصادية عامة تعتمد على تكامل القطاعين العام والخاص، وفق منهجية

التخطيط التأشيري (بالسياسات) من أجل تعبئة الموارد بصورة رشيدة تحقيق الأهداف التنموية المرجوة وفق ما يلي:

1- عدم احتكار القطاع العام لأي سوق من الأسواق الأربعة، حتى في سوق الاحتكار البحت أن تترك الدولة المساهمات والدخول فيها فمثلا أن أزمة الكهرباء في العراق لو ترك للقطاع الخاص وتم دعمه من البداية بحيث يكون للقطاع الخاص دورا يستطيع القيام به لكان للقطاع الخاص دورا في حل هذه الأزمة ولو بشكل جزئي.

2- ضرورة التدرج في عملية إعادة الهيكلة للقطاع الخاص، والتي تسفر عنها زيادة حجم القطاع الخاص عن طريق عمليات التخصيص، لذا يتعين السير بشكل تدريجي في عمليات التخصيص وبنسق يؤدي إلى قطاع خاص سليم وبمشروعات ذات مراكز مالية وإنتاجية قوية قابلة للبقاء والنمو.

3- أما من ناحية ممارسة كل وظائف الإدارة، مثل التنظيم، والاتصال، والتنسيق، والقيادة والرقابة فالمطلوب الاهتمام بها وتطويرها وليس فقط التخطيط. فالمطلوب هنا الاهتمام بتنشئة القيادات الإدارية للإدارات العليا من منظمات الدولة لأنه من الضروري خلق الرجل المناسب الذي سيضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وذلك للرفع من مستويات الكفاءة والحرص على مقدرات الاقتصاد الوطني ويتم ذلك بتبني تنشئة جيل جديد من القيادات وإنشاء مراكز تطوير القيادات.

4- المؤسسات الساندة: لكي يكون القطاع الخاص قطاعا منظما له مؤسساته بالإضافة إلى المؤسسات العامة ذات العلاقة بالشأن الاقتصادي يتعين ربط القطاع الخاص بالقطاع العام من ناحية

المشاركة في التخطيط ودعم الإمكانات من ناحية المراكز الأهلية الداعمة للأعمال مثل غرف التجارة والصناعة والزراعة وجمعيات واتحادات لخلق المنافسة بين القطاعين.

5- كسب الثقة في التوجهات: أي اتخاذ بعض الخطوات العملية والتي من شأنها زرع الثقة في التوجهات الجديدة وذلك بمراجعة واقع ودور القطاع الخاص والقوانين والتشريعات التي تعيق من تقدمها ودعم القطاع الحكومي للقطاع الخاص في مقدرتها التنافسية مع القطاع العام من جهة ودعم القطاع الخاص من جهة أخرى في المشاركة مع القطاع العام في تحقيق الأهداف وبشكل مشارك أو انفرادي في الإنتاج للسلع والخدمات.

6- محاولة خلق توجهات للقطاع العام والخاص في الحد من الاستيراد للسلع الاستهلاكية وتوجيهها لاستيراد السلع الرأسمالية الإنتاجية لخلق الإنتاج المحلي وظهور الصناعة لرفع الناتج القومي ودخل الفرد. وفي نفس الوقت خلق الأسواق الأربعة بشكل منتج وحقيقي وفي نفس الوقت هذا يؤدي إلى خلق سوق للأوراق المالية بحجم تداول كبير ووفق مستوى السوق القوي.

7- دعم برامج البحث والتطوير، وذلك عن طريق الإنفاق المباشر على المؤسسات العلمية للقيام بالدراسات الاقتصادية والفنية اللازمة لتطوير الإنتاج والتنافسية محليا ودوليا وخاصة مؤسسات البحثية في الجامعات وربطها مع مراكز التطوير في مؤسسات الدولة الأخرى. وتوفير قاعدة بيانات ومعلومات عن بيئة الاستثمار والأعمال لتلك المؤسسات البحثية بحيث تتضمن المؤشرات المالية والاقتصادية العامة ذات العلاقة بشكل دوري وسريع يفيد التخطيط للاقتصاد الوطني ولأن غالبية المشاكل التي يعاني منها المنتجين والمهتمين بشؤون

الاقتصاد والتخطيط أسبابها النقص في البيانات.

8- بعد تأهيل وتنظيم القطاع الخاص طرح مشروعات اقتصادية عليه بخطة التنمية وتوضيح المناخ الإداري والقانوني للقطاع من وجود تسهيلات قانونية وإدارية، فيما يتعلق من تسجيل وتراخيص وموافقات وتسهيلات مصرفية.

9- تخصيص موارد من الموازنة السنوية لدعم القطاع الخاص وتأهيله المشاركة مع القطاع العام. وفي نفس الوقت وضع تخصيصات من الموازنة العامة السنوية لتنفيذ الخطط المتوسطة والطويلة الأمد ذات الغايات الإنتاجية الحقيقية أي التوجه إلى النفقات الحقيقية والتحويلية المنتجة والابتعاد عن الإنفاق الظاهري الغير منتج.



المصادر

د. احمد رشاد موسى، دراسة في النظرية الاقتصادية، معهد البحوث والدراسات العربية، مصر – القاهرة، 1970.

د. أسعد طاهر احمد، الاعفاءات الضريبية دراسة مقارنة، الاتقان للطباعة والنشر، ليبيا–دون تاريخ نشر.

د. إسماعيل محمد هاشم، الاقتصاد التحليلي، دار النهضة العربية – لبنان – بيروت، 1978.

د. إسماعيل هاشم، مذكرات في النقود والبنوك، دار الجامعات المصرية – مصر – الإسكندرية، 1979.

د. اعاد علي حمود، موجز في المالية والتشريع المالي، بيت الحكمة، بغداد – العراق، 1989.

د. المهدي الطاهر غنية، مبادئ إدارة الأعمال المفاهيم والأسس والوظائف، منشورات الجامعة المفتوحة، ليبيا، طرابلس، 2003.

د. بشير محمد الويفاتي، مقدمة في علم الاقتصاد، دار الكتب الوطنية – ليبيا – طرابلس، 2004.

جاسم ناصر – السياسة المالية في تطورها التاريخي – أطروحة دكتوراه مقدمة لجامعة عين شمس – 1996.

د. حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر– 2000.

حيدر علوان كاظم، النظام المحاسبي الحكومي، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، 1994.

د. حسين الشيخ - دراسات في تاريخ حضارة اليونان والرومان - دار المعرفة - جامعة الإسكندرية - مصر - 1987.

د. خالد الشاوي - نظرية الضريبة والتشريع الضريبي الليبي - منشورات جامعة بنغازي - 1975 ليبيا.

أ.د. خالد الشاوي، نظرية الضريبية والتشريع الضريبي، جامعة قاريونس، بنغازي، 1990.

د. رفعت المحجوب - المالية العامة - دار النهضة العربية - لبنان.بيروت 1969.

د. زكريا بيومي - المالية العامة الإسلامية - دار النهضة العربية - مصر \ القاهرة - 1979.

د. زكريا محمد بيومي - مبادئ المالية العامة - الولاء للطبع والتوزيع - مصر - 1998.

زين العابدين محمد ناصر - مبادئ المالية العامة - جامعة عين شمس - مصر - القاهرة - 1989.

د. سليم حسن، تاريخ مصر القديم - دار النهضة العربية - مصر - 1980.

د. سليمان اللوزي وآخرون، إدارة الموازنات العامة، دار المسيرة، عمان - الأردن، 1997.

د. سمير صلاح الدين حمدي، استخدام بطاقة الأداء المتوازن، مجلة كلية القانون - جامعة صلاح الدين، حزيران2012.

د.سمير صلاح الدين حمدي، فاعلية القيادة الادارية، اطروحة دكتوراه - جامعة ام درمان الاسلامية، 2011.

د. شريف رمسيس تكلا - الاسس الحديثة لعلم مالية الدولة - دار الفكر العربي - مصر - 1979.

د. شريف رمسيس تكلا – الاسس الحديثة لعلم مالية الدولة – دار الفكر العربي – مصر.القاهرة – 1978.

د. صالح الأمين أرباح، اقتصاديات النقود والمصارف، منشورات كلية المحاسبة – غريان، ليبيا – غريان، 1991.

د. صالح الرويلي – اقتصاديات المالية العامة – جامعة وهران – ديوان المطبوعات – الجزائر – 1988.

د. صالح مهدي محسن العامري، د. طاهر محسن منصور الغالبي، الإدارة والأعمال، دار وائل للنشر، عمان – الأردن، 2011.

د.صباح نعوش – الضرائب في الدول العربية – منشورات المركز الثقافي العربي – ط1 – الدار البيضاء – المغرب – 1987.

د. عادل فليح العلي – المالية العامة والتشريع المالي الضريبي – دار الحامد للنشر والتوزيع – عمان – الاردن 2007.

د. عاطف صدقي – مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية – مصر.القاهرة.

د. عبد الله بن علي المرواني، التخطيط النموذجي – الإطار النظري، مركز بحوث الإدارة العامة – السعودية، 2005.

عبد الله الثمالي – الحرية الاقتصادية وتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بالإسلام – أطروحة دكتوراه – جامعة أم القرى – كلية الشريعة – جدة – سنة 1405هجرية.

أ. د. عبد الله محمد شامية، التخطيط في مرحلة التطوير الاقتصادي، منشورات معهد التخطيط، ط1، ليبيا – طرابلس، 2008.

د.عبد الباسط الوراني – النظام المالي عند اليونان – دار المعارف – 1973.

د. عبدالفتاح عبدالرحمن عبدالمجيد – اقتصاديات المالية العامة – مصر – القاهرة – 1988.

د.عبد الكريم صادق بركات،حامد عبد المجيد دراز – علم المالية العامة – مؤسسة شباب الجامعة – الاسكندرية – مصر– 1971.

د. عمر محي الدين، التنمية والتخطيط الاقتصادي، دار النهضة العربية – مصر – القاهرة، 1972.

د. كامل بكري، مبادئ الاقتصاد، مركز الكتب الثقافية، بيروت – لبنان، 1986.

كمال الجرف – قانون الضريبة – منشأة المعارف – مصر – القاهرة – 1967.

د. لطفي عبد الوهاب يحيى – التاريخ الحضاري اليوناني – دار النهضة العربية – مصر / القاهرة 1997.

د. لطفي عبدالوهاب يحيى، التاريخ الحضاري اليوناني، دار النهضة العربية، 1079.

د. لونس احمد البطريق – اقتصاديات المالية العامة – الدار الجامعية – بيروت – لبنان – 1985.

د. مجيد عبد جعفر الكرخي، الموازنة العامة للدولة، دار الكتب للطباعة والنشر، العراق– بغداد، 1999.

د. محمد عبد الحميد النجدي – الأنظمة الاقتصادية في العصر القديم – ج3 – النظام الروماني – دار الفكر العربي – مصر – 1963.

د. محمد عزيز، التخطيط الاقتصادي الشامل، منشورات جامعة جامعة قاريونس – بنغازي – ليبيا، 1989.

محمد فاضل شكري – محاضرات في المالية العامة – كلية الحقوق – ليبيا – بنغازي – 1972.

محمد يونس يحيى الصائغ، تحضير الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل–العراق، 2001.

د.محمود رياض عطية – الوجيز في المالية العامة – دار النهضة العربية – مصر – 1978.

د. محمود جمال الدين زكي، النظرية العامة للألتزامات، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، 1990.

د. محمود حسين الوادي وزكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر، عمان–الأردن، 2007.

أ.د. مصطفى عبد الله خشيم، بيئة التخطيط العام، منشورات التخطيط – ليبيا – طرابلس، 2006.

د. منصور ميلاد يونس، المالية العامة – المؤسسة الفنية للطباعة والنشر، ليبيا – طرابلس، 2004.

د. منيس اسعد عبد الملك – اقتصاديات المالية العامة – مطبعة مخيمر – مصر – 1971.

هشام محمد صفوت، اقتصاديات المالية العامة، ط2، جامعة بغداد – العراق، 1988.

يحيى محمد سعيد، الموازنة العامة وتطبيقاتها، بحث مقدم لكلية الإدارة والاقتصاد جامعة بغداد لنيل درجة دبلوم عالي في المالية العامة، جامعة بغداد، 1978.

د.يونس احمد البطريق – اقتصاديات المالية العامة – الدار الجامعية – مصر – القاهرة – 1985.

الملاحق

قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية / 2009 العراق

الخميس 05 اذار 2009

قرار رقم (   )

بناءاً على ما أقره مجلس النواب طبقاً لأحكام الفقرة اولاً من المادة الثانية والستين من الدستور واستناداالى احكام الفقرة خامساً / أ) من المادة مائة وثمانية وثلاثين من الدستور قرر مجلس الرئاسة بجلسته المنعقدة بتاريخ / / 2009 أصدار القانون الاتي :

قانون الموازنة العامة الأتحادية للسنة المالية / 2009

الفصل الاول

الايرادات

المادة ـ 1ـ

اولاًـ تقدر ايرادات الموازنة العامة الأتحادية للسنة المالية / 2009 بمبلغ (50408215839) الف دينار (حسبما مبين في (الجدول/ أ ـ الايرادات وفق الحسابات الرئيسية) الملحق بهذا القانون.

ثانياً – تلزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بقيد جميع مبالغ المنح التي ترد اليها ايرادا" نهائيا "للخزينة العامة وعلى وزارة المالية الأتحادية اعادة تخصيصها للاغراض التي منحت لأجلها ويجري ذلك

بالتنسيق مع وزارة التخطيط والتعاون الانمائي.

ثالثاً- تقيد مبالغ التبرعات الممنوحة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بعد قبولها من وزير المالية ايرادا" نهائيا للخزينة العامة على ان يقوم وزير المالية بتخصيصها من اعتمادات الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة للصرف وفق الاغراض التي منحت لأجلها.



الفصل الثاني

النفقات والعجز

تخفيض الموازنة العامة الاتحادية للدولة عدا تعويضات الموظفين بمقدار (5) ترليون دينار عراقي

المادة -2-

أولاً: النفقات

يخصص مبلغ مقداره (69165523835) لنفقات السنة المالية /2009 يوزع وفق (الحقل/ -3 اجمالي النفقات) من (الجدول/ب-لنفقات حسب الوزارات) الملحق بهذا القانون وكالاتي :-

أ. مبلغ مقداره (15017442697) لنفقات المشاريع الاستثمارية يوزع وفق (الحقل / -2 نفقات المشاريع الاستثمارية) من (الجدول / ب- النفقات حسب الوزارات) الملحق بهذا القانون.

ب. مبلغ مقداره (54148081138) ألف دينار يوزع وفق (الحقل/-1 النفقات التشغيلية) من (الجدول / ب- النفقات حسب الوزارات) الملحق بهذا القانون

ثانياً : العجز

بلغ إجمالي العجز المخطط للموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية /2009 (18757307996) الف دينار ويغطى هذا العجز من المبالغ النقدية المدورة من الموازنة العامة الاتحادية لسنة / 2008.

ثالثا: يتم تخفيض اجمالي مبالغ الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2009 دون المساس بتخصيصات رواتب الموظفين والعقود المؤقتة وشبكة الحية الاجتماعية والبطاقة التموينية أينما وردت.

الفصل الثالث

- التخصيصات الاضافيـة -

المـادة - 3-

اولاً - يخصص مبلغ مقداره(17000000000) ألف دينار احتياطي الطـوارئ ضمـن اعتمـــادات المصروفات الاخرى لموازنة وزارة المالية

ثانياً - يخصص مبلـغ مقداره (2872065000) الف دينار لـ(اعمارو تنمية مشاريـع الاقاليم والمحافظات بضمنها اقليم كردستان) يتم تـوزيعه كالاتي:

أ . حسب نفوس كل محافظة.

ب. حسب المحرومية عند إعداد وزارة التخطيط والتعاون الانمائي الاتحادية معايير هـــذه المحرومية

على أن لا يعطل ذلك التوزيع حسب نفوس كل محافظة وينفذ على النحو الاتــي :-

1- يقدم المحافظ خطة إعمار المحافظة والاقضية والنواحي التابعة لها المصادق عليها من قبل مجلس المحافظة على أن تراعى المناطق الاكثر تضرراً داخل المحافظة.

2- يتولى المحافظ تنفيذ خطة الاعمار المقرة ويتولى مجلس المحافظة مسؤولية مراقبة التنفيذ.

الفصل الثالث

المناقلات

كما موضح في الجدول المرفق

الفصل الرابع
- احكام عامة وختامية -

المـــادة - 5 - يحصر الصرف من اعتمادات الحسابات الرئيسية (المنح ، الاعانات، المصروفات الأخرى ونفقات المشاريع الراسمالية) من الموازنة العامة الأتحادية لجمهورية العراق بوزارة المالية الاتحادية ولوزير المالية الاتحادي تخويل الوزراء ورؤساء الجهات غيرالمرتبطة بوزارة صلاحية الصرف مباشرة على بعض مستويات الحسابات الرئيسية انفة الذكر.

المـــادة - 6 - لوزير المالية الاتحادي تخويل الوزراء ورؤساء الجهات غيرالمرتبطة بوزارة صلاحية اجراء المناقلة بين اعتمادات الموازنة العامة الأتحادية لجمهورية العراق المصادق عليها في الموازنة العامة الاتحادية السنوية او التكميلية بنسبة لاتتجاوز(10%) عشرة من المائة من وحدة صرف لوحدة الصرف الاخرى التي يتم تخفيض اعتماداتها بأستثناء اعتمادات المشاريع الأستثمارية مع مراعاة احكام البند (8) من القسم (9) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم /95 لسنة /2004 على أن لا تتم المناقلة من تخصيصات نفقات المشاريع الرأسمالية الى النفقات التشغيلية ولا تتم من تخصيصات الموجودات غير المالية الى مادة الرواتب والنفقات التشغيلية.

المـــادة - 7 - لوزيرالمالية الاتحادي استخدام المبالغ المعتمدة لـ(احتياطي الطوارئ) المنصوص عليها في البند (أولاً) من المادة (3) من هذا القانون لتسديد النفقات الطارئه وغير المتوقعة بعد نفاذ هذا القانون اذا كانت هناك حاجة ملحة للانفاق المحلي وعدم وجود تخصيص لتغطية هذه الحاجة لحد (25) مليار دينار(خمسة وعشرون مليار دينار) في كل حالة واذا تجاوز المبلغ الحد المذكور تستحصل موافقة مجلس الوزراء باقتراح من وزير المالية الاتحادي.

المـادة- 8- تستخدم الاعتمادات المصادق عليها في هذا القانون لغاية 31 / كانون الاول من السنة المالية /2009 وتقيد الايرادات المقبوضة بعد نهاية السنة المالية /2009 ايرادا" للموازنة العامة الاتحادية للسنة التالية لهـا.

المـادة- 9- يتم احتساب مبالغ المنح والاعانات غير المستعملة من المبالغ المخصصة لدوائر الدولة ووحدات القطاع العام بأنتهاء السنة المالية (2008) وفق المعايير المحاسبية المستخدمة لأحتساب الصرف النهائي وتعتبر المبالغ المدفوعة بصورة زائدة وفق هذه الاسس دفعة مقدمة على حساب المنحة المخصصة للدائرة او الوحدة في السنة المالية / 2009.

المـادة- 10- للوزير الاتحادي المختص ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة صلاحية الصرف بما لا يزيد على(500)مليون دينار(خمسمائة مليون دينار) لكل حالة وتخويل رؤساء الدوائر التابعة لوزارته او الجهة غير المرتبطة بوزارة صلاحية الالتزام والصرف كلا" او جزءا" بما لا يزيد على (500) مليون دينار (خمسمائة مليون دينار) في كل حالة مع مراعاة مايأتي :-

أولاً- ان يتم الصرف وفقا" للاعتمادات المصادق عليها في الموازنة العامة الاتحادية السنوية او التكميلية وللاغراض المحددة لـها.

ثانياً- ان يتم استخدام الاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة الاتحادية بموجب خطة انفاق يصادق عليها وزير المالية الاتحادي.

ثالثاً- التقيد بالاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة الاتحادية ولايجوز الدخول في الالتزام بالصرف بما يزيد عما هو مخصص في الموازنة العامة الاتحادية.

المـادة- 11- لوزير المالية الاتحادي زيادة الاعتمادات المصدقة واللازمة لتغطية كلف الاعمال التي تقوم بها بعض دوائر الدولة للغير بحدود الايرادات المتأتية عن تنفيذ تلك الاعمال اذا تأيد نفاد الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة العامة الاتحادية.

المـادة-12 لوزير المالية الاتحادي تخويل الوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بـوزارة ابرام العقود والتي لم تخصص لها مبالغ في الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2009/ وصرف سلف وفق الاتــي :-

أولاً - النفقات التشغيلية - دفــــع سلف لهـــذا الغـرض لاتتجــاوز نسبتــها(10%) عشرة من المائه من قيم العقود.

ثانياً - المشاريــع الاستثمارية :- دفــع سلــف لهــذا الغرض لاتتجاوز نسبتها (25%) خمســة وعشـرين مــن المائــه مــن قيـــم العقود ، وتستحصل موافقـــة مجلـس الــوزراء اذا كـانـت مــبالغــها تـزيد عــن ذلــك.

ثالثاً – تحتسب هذه السلف على تخصيصات الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2010 للجهات المستفيدة.

المــادة- 13

أولاً- تقدم وزارات ودوائر الدولة الاتحادية كافة حساباتهـا الشهرية (موازين المراجعة) في موعد لاتتجاوز مدته (10ايام) من نهاية كل شهر الى وزارة المالية الاتحادية - دائرة المحاسبة.

ثانياً- لايجــوزاجــراء اي مناقلــة ضمــن تخصيــصات اعمــار وتنميــة مشاريع الاقاليـم والمحافظات بين المحافظات.

المادة 14 – لوزير المالية الاتحادي وبالتنسيق مع وزارة التخطيط والتعـــاون الانمائي الاتحادي مناقلة التخصيصات المعتمدة للمشاريع الأستثمارية في الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2009/ التي لم تنفذ مانسبته (25%) من تخصيصاتها خلال ستة أشهر من اقرار الموازنة وتحويلها الى مشاريع اخرى وتستثنى من ذلك المناطق التي لم يبدأ التنفيذ بها لاسباب أمنية قاهرة.

المـــادة ـ 15

أولاً ـ عند نقل الموظف من دائرة من دوائر الدولة الممولة مركزياً أو ذاتياً إلى القطاع الخاص تتحمل وزارةالمالية نصف راتبه الذي يتقاضاه من الدائرة المنقول منها لمدة سنتين اعتبارا" من تاريخ نقله على أن تقطع علاقته من دائرته نهائياً.

ثانياً ـ تقوم الدائرة المنقول منها الموظف بصرف نصف الراتب المنصوص عليه في البند (أولاً) من هذه المادة الى جهة القطاع الخاص المنقول اليها.

المـــادة 16 – يخول وزير البلديات والاشغال العامة الاتحادي صلاحية اجراء مناقلة بيــن تخصيصات موازنة المؤسسة البلدية ذات التمويل الـــذاتي للمحافظة الواحدة لتنفيذ الخدمات المطلوبة .

المادة 17–

اولاً– تقدم وزارة المالية الاتحادية ووزارة التخطيط والتعاون الانمائي الاتحادية النسب المخصصة لكل المحافظات غير المنتظمة باقليم للموازنة العامة الاتحادية لسنة 2009.

ثانياً– تحدد حصص المحافظات غير المنتظمة باقليم بنسبة عدد سكانها من اجمالي النفقات المبينة في (الجدول/د النفقات الحاكمة) الملحق بهذا القانون التي تمثــل مبلغـــا مقداره (7120276000) الف دينار بعد استبعاد حصة اقليم كردستان البالغة (17%).

ثالثاً – تلتزم الوزارات الاتحادية بتوزيع النفقات التشغيلية ونفقات المشاريع الاستثمارية بعد استبعاد تخصيصات مركز الوزارة وفق النسب السكانية للمحافظات غير المرتبطة بإقليم احصائيا بعد استبعاد النفقات السيادية وحصة إقليم كردستان الواردة في البند (سادسا) من هذه المادة ومسك السجلات التي تشير الى الانفاق الفعلي لكل محافظة.

رابعا – على ديوان الرقابة الماليةالاتحادي تكليف الهيئات الرقابية التابعة له الموجودة في الوزارات الاتحادية والجهات غير المرتبطة بوزارة التأكد من تنفيذ الفقرة (ثالثا) من هذه المادة عند اقرار الموازنة العامة الاتحادية والمصادقة عليها وعند تنفيذها فعلياً.

خامسا – على المحافظات كافة التنسيق مع الوزارات الاتحادية والجهات غير المرتبطة بوزارة للتأكد من تنفيذ الفقرة (ثانياً) من هذه المادة بعد اقرار الموازنة العامة الاتحادية والمصادقة عليها وعند التنفيذ الفعلي للموازنة.

سادسا – تحدد حصة إقليم كردستان بنسبة (17%) سبعة عشر من المائة من إجمالي النفقات المبينة في (الجدول /د-النفقات الحاكمة) الملحق بهذا القانون على أن لايتم التصرف بهذه الحصة إلا بعد التشاور والتنسيق بين الوزارة المعنية في الحكومة الاتحادية والوزارة المعنية في إقليم كردستان.

سابعا - تحدد نسبة (17%) سبعة عشر من المائه من مجموع النفقات التشغيلية ونفقات المشاريع الأستثمارية للموازنة العامة الأتحادية لجمهورية العراق المصادق عليها لإقليم كردستان بعد استبعاد النفقات السياديةالمتمثلة بـ(مجلس النواب ، رئاسة الجمهورية ، مجلس الوزراء وزارة الخارجية ، وزارةالدفاع ، أجور المفاوضات والمطالبات القانونية للديون ، أجور تدقيق ومتابعة وملاحقة الاموال في الخارج اجورتدقيق شركة KPMG ولجنة الخبراء الماليين ، المساهمة في كلفة انتاج النفط الخام المصدر ، فوائد القروض الاجنبية ، فوائد على سندات حوالات الخزينة العامة ، فوائد السندات على اطفاء الديون الخارجية للقطاع الخاص ، مبالغ الالتزامات العربية والدولية، مبالغ تعويضات حرب الكويت، مستحقات المؤسسة العربية لضمان الاستثمار ، أجور تدقيق النفط مقابل الغذاء، نفقات مديرية السفر

والجنسية وقيادة قوات الحدود، التسوية النقدية للديون في الخارج ،الفوائد المترتبة على اعادة هيكلية الديون الخارجية بموجب اتفاقية دول نادي باريس ودول خارج نادي باريس ، اجور نقل النفط الخام المصدر عبر تركيا.

ثامنا ـ عند حصول زيادة أو أنخفاض في اجمالي نفقات الموازنة العامة الأتحادية تضاف او تخفض حصة اقليم كردستان تناسبيا"مع هذه الزيادة والنقصان على موازنة اقليم كردستان مع مراعاة احكام البند / سادسا من هذه المادة بما فيها التعديلات التي تجري على النفقات السيادية من مناقلة النفقات السيادية الى نفقات عامة بنفس النسبة المذكورة أعلاه.

تاسعا – لرئيس مجلس الوزراء الاتحادي اجراء اتفاق مع رئيس وزراء اقليم كردستان حول نفقات (الرواتب والتسليح والتجهيز) لقوات حرس الاقليم بما ينسجم مع الدستور.

المادة 18 – يعد مجلس الوزراء مشروع قانون تعديل قانون الوزارات العراقية بما يفيد فك ارتباط الدوائر المحلية في المحافظات من الوزارات الاتحادية والحاقها بالمحافظات ماليا واداريا وبما ينسجم مع قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008 على أن يبدأ تنفيذه اعتبارا من سنة 2010.

المادة-19-

أولا - أ- يقوم ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالتنسيق والتعاون مع ديوان الرقابة المالية لاقليم كردستان العراق باحتساب وتحديد الايرادات الاتحادية المستحصلة في الاقليم لهذه السنة وتقوم وزارة المالية في الاقليم بتحويلها الى وزارة المالية الاتحادية شهريا.

- ب- يتم تسوية المستحقات بين اقليم كردستان والحكومة الأتحادية للسنوات

من (2004 ولغاية 2008) والسنوات اللاحقة لها بعد تدقيقها من قبل ديوان الرقابة المالية الأتحادي بالتنسيق والتعاون مع ديوان الرقابة المالية لأقليم كردستان.

ثانياً ـ عند عدم تسديد الايرادات الأتحادية المستحصلة الى الخزينة العامة الأتحادية تقوم وزارة المالية الاتحادية باستقطاع الحصة المحددة بموجب الفقرة (أ) من البند (اولا) من هذه المادة بما يعادل الايرادات المخطط لها في الموازنة العامة الاتحادية وتجري التسوية الحسابية لاحقا.

ثالثاً ـ تقوم وزارة المالية الاتحادية باستقطاع مبالغ الضرر التي يسببها الاقليم او المحافظة نتيجة عدم سماحه باستخدام الفضاء الجوي لجمهورية العراق لاغراض شركات الهاتف النقال المجازة من الحكومة الاتحادية من حصة الاقليم او المحافظة عند التمويل وتحديدا من الأيرادات المستحصلة من اجازات ورسوم الهاتف النقال.

المادة – 20 – أ – يعاد النظر في حصة اقليم كردستان في الموازنة العامة الاتحادية لسنة / 2009 وما بعدها في ضوء نتائج الاحصاء والتعداد السكاني لعام / 2009 وعلى ان يتم في ضوءه تحديد المبلغ الحقيقي لحصة الاقليم في الموازنة العامة الاتحادية عام/2009 وعرض الفرق على مجلس الوزراء لتسويته.

ـ **ب** – تقوم الحكومة الاتحادية باجراء احصاء وتعداد سكاني في جميع انحاء العراق في مدة لاتتجاوز 2009/12/31.

المــادة –21 تقيد جميع ايرادات الدوائر الممولة مركزيا" ايرادا" نهائيا" للخزينة العامة الأتحادية للدولة ويتم اظهارها في موازين المراجعة.

المــادة22 تحول جميع ايرادات هيئة الاتصالات والاعلام الى حساب الخزينة الأتحادية للدولة وتتولى وزارة المالية تخصيص موازنة للهيئة من الواردات التي تستلمها.

المــادة ـ 23 تلتزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بـ (الجدول / ج – عدد القوى العاملة للوزارات والدوائر الممولة مركزيا" لسنة / 2009) الملحق بهذا القانون.

المــادة ـ 24 ـ تراعى عدالة توزيع القروض الدولية التي تقدم للحكومة الاتحادية على أقاليم ومحافظات العراق وحسب نسب سكانها بعد الاخذ بنظر الاعتبار المشاريع الاستراتيجية الممولة من هذه القروض حصراً.

المادة – 25 –

اولا– للوزارة الاتحادية تكليف المحافظة بتنفيذ المشاريع الاستثمارية المخصصة في موازنتها والعائدة لتلك المحافظة.

ثانيا– للمحافظة تكليف أي وزارة من الوزارات الاتحادية او حسب الاختصاص لتنفيذ المشاريع الاستثمارية في تلك المحافظة على حساب تخصيصات (اعمار وتنمية الاقاليم والمحافظات)المخصصةها.

المــادة –26– تعد الرئاسات الثلاث (رئاسة مجلس النواب ورئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء) ضوابط لصرف المنافع الاجتماعية بالتنسيق مع وزارة الماليةالاتحادية وديوان الرقابة المالية الاتحادي وعلى أن يجري الصرف وفق أحكام المادة(29) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2008 رقم (20) لسنة 2008 ولحين اصدار هذه الضوابط.

المــادة–27–

اولاً– لوزير المالية الاتحادي نقل الدرجات الوظيفية والتخصيصات المالية للموظفين العاملين في الشركات والهيئات العامة الممولة ذاتياً الى الجهات والدوائر الممولة مركزياً لتغطية احتياجاتها من الموظفين.

ثانيا– على الوزارات الاتحادية كافة تزويد وزارة المالية الاتحادية بجدول

تفصيلي يتضمن اعداد واختصاصات منتسبي الشركات التابعة لها والذين يمكن الأستغناء عن خدماتهم لنقلهم الى الجهات والدوائر الممولة مركزياً والتي هي بحاجة الى خدماتهم.

ثالثا– على الوزارات الاتحادية كافة ايقاف التعيينات ضمن ملاك التشكيلات التابعة لها من الشركات العامة والهيئات الممولة ذاتياً والتي تتلقى منحة من الخزينة العامة الاتحادية للدولة على ان تحذف الدرجات الوظيفية ضمن مفردات ملاك الجهات مدارالبحث عند شغورها بسبب النقل او الأحالةعلى التقاعد او الأستقالة او الوفاة.

المادة 28 – على الهيئات الرئاسية الثلاث (رئاسة مجلس النواب ورئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء) اعداد قانون ينظم ملاكات ورواتب منتسبيها يقدم الى مجلس النواب في موعد لايتجاوز 2009/6/1.

المـــادة ـ29 ـ لوزير المالية الاتحادي تدوير التخصيصات غير المستنفذه والمخصصة لمشروع الاسلحة والمعدات والتجهيزات العسكرية ضمن موازنات كل من وزارتي الدفاع والداخلية الاتحاديتين وللسنوات 2007، 2006، 2008 الى تخصيصات الجهة المستفيدة حصرا لصرفها خلال سنة / 2009 استثناءا من احكام (القسم الرابع ـ ف/1) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم /95 لسنة/2004.

المـــادة – 30– لوزير المالية الاتحادي اضافة تخصيصات مبالغ الأيرادات الشهرية التي تحققها وزارة الصحة الاتحادية لكافة دوائرها الى موازنة وزارة الصحة الاتحادية لأغراض شراء الأدوية وتدارك نفقات الصيانة بأنواعها وحسب طلب وزارة الصحة الاتحادية مشفوعاً بجداول الأيرادات المتحققة فعلاً.

المادة -31 - منع تاجير الطائرات الخاصة بشكل مطلق للجهات كافة عدا الهيئات الرئاسية الثلاث (رئاسة مجلس النواب ورئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء).

المادة-32- ايقاف التعيينات بعقود كافة الابعد موافقة وزارة المالية الاتحادية.

المادة-33- قيام وزارة المالية الاتحادية باصدار الضوابط المتعلقة بالايفادات والدورات التدريبية خارج العراق.

المادة -34 أ-توزع تخصيصات شبكة الحماية الاجتماعية على المحافظات حسب النسب السكانية لكل محافظة. ب-على وزير المالية الاتحادي نقل هذه التخصيصات من موازنة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الاتحادية الى موازنات المحافظات استثناءاً من أحكام المادة (5) من هذا القانون..

مادة - 35- على وزير التجارة الاتحادي اعداد خطة خلال خمسين يوماً من تاريخ اقرار الموازنة العامة الاتحادية والمصادقة عليها يتم بموجبها توجيه تخصيصات البطاقة التموينية الى الطبقات الاكثر حاجة وعدم منحها الى المواطنين الذين يزيد دخلهم الشهري على مليون ونصف المليون سواءا من منتسبي الدولة او منتسبي القطاع الخاص واصحاب المهن والتجار والصناعيين وغيرهم.

أ-على وزارة المالية الاتحادية تحديد حصة كل محافظة من تخصيصات البطاقة التموينية وفقاً للنسبة السكانية لكل محافظة بجدول يرفق مع تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة2009.

المادة -36 - تستمر وزارة التجارة في توفير جميع مفردات الحصة التموينية الى المواطنين وتخصص المبالغ اللازمة لذلك في الموازنة التكميلية على أن تتولى

وزارة التجارة واللجنة الاقتصادية في مجلس الوزراء تطوير الحصة باتجاه اسناد الشرائح الاجتماعية الاكثر حاجة.

المادة ـ37ـ لاتزيد المكافات للموظفين على مليون دينار سنويا للشخص الواحد وضمن التخصيصات المقررة بالموازنة المختصة وبموجب تعليمات تصدرها وزارة المالية الاتحادية.

المادة ـ 38 ـ يحال رئيس الدائرة لوحدة الانفاق الى التحقيق وفق القواعد القانونية والتعليمات النافذة، الذي يتخلف عن تقديم الحسابات الختامية لسنة 2008 لدائرته بعد نفاذ القانون.

المادة–39– يخول وزير المالية الاتحادي صلاحية اضافة تخصيصات الى تخصيصات المشاريع الاستثمارية المعتمدة ضمن الموازنة العامة الاتحادية لسنة /2009 لغرض اجراء التسويات الحسابية للمبالغ التي سددت على حساب تخصيصات عام /2008 لفتح او دفع سلف للمقاولين لتنفيذ المشاريع الاستثمارية لعام / 2008 عند وصول السلع والخدمات وانجاز الاعمال خلال عام /2009 على ان لايترتب على ذلك دفع اية مبالغ نقدية على حساب التخصيصات الاضافية خلال عام / 2009 على ان يقدم وزير المالية الاتحادي جدول بجميع التخصيصات المضافة خلال عام /2009 للغرض اعلاه في نهاية السنة المالية الى كل من مجلس النواب ووزارة التخطيط والتعاون الانمائي الاتحادية للاطلاع والتاشير.

المادة –40– اعفاء الشركات المتعاقدة مع الحكومة العراقية ومؤسساتها على مشاريع المنهاج الاستثماري من جميع الضرائب والرسوم بضمنها رسم الطابع المترتبة عليها في العراق نتيجة اعمالها المذكورة وفي اطار العقد.

المادة-41- لا يعمل بأي قرار مخالف لهذا القانون ولا تتحمل الخزينة العامة الاتحادية أي اعباء مالية لهذا القرار ما لم يكتسب الشرعية القانونية ويصادق عليه في مجلس النواب العراقي.

المـــادة – 42 – تلتزم الشركات العامة بمراعاة احكام القسم (8) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة /2004.

المـــادة –43– على الوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة ورؤساء المجالس المحلية والمحافظين والبلديات تنفيذ هذا القانون.

المادة–44–على وزارة المالية ايقاف الصرف والغاء ملاكات كافة التشكيلات الادارية المدنية والعسكرية التي لاتستند الى غطاء قانوني في تشكيلها واعتباراً من 2009/5/1، وعلى ديوان الرقابة المالية متابعة تنفيذ هذا واحاطة مجلس النواب (اللجنة المالية) علماً بمدى تنفيذ هذه المادة.

المادة –45 – تخفض رواتب ومخصصات أعضاء الهيئات الرئاسية الاربع (رئيس مجلس النواب ونائبيه،رئيس الجمهورية ونائبيه، رئيس مجلس الوزراء ونائبيه، رئيس مجلس القضاء ونوابه) بنسبة (20%).

ب– تخفض نسبة (10%) من رواتب ومخصصات أعضاء مجلس النواب والوزراء ومن بدرجتهم ووكلاء الوزارة ومن بدرجتهم والمستشارين والمدراء العامين وأصحاب الدرجات الخاصة.في الهيئات الرئاسية الاربعة.

المادة – 46 – لا يحق للحكومة ممارسة نشاط الدين الداخلي عن طريق اصدار أية سندات الا بعد استحصال موافقة مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه.

المادة – 47 – تمول الحكومة الاتحادية عقود قطاع الكهرباء مع شركتي (GE)

و(سيمنس) ومن موازنتها بحدود (1،7) تريليون دينار ا عراقيا.

المـــادة –48– لوزير المالية الاتحادي اصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون.

المـادة -49- ينشـــر هذا القانون فـــي الجريدة الرسمـية، وينفذ اعتبارا من 1/ كانون الثاني/2009.

طارق الهاشمي	**عادل عبدالمهدي**	**جلال طالباني**
نائب رئيس الجمهورية	نائب رئيس الجمهورية	رئيـــس الجمهورية



التصنيف موازنة

الجهة المصدرة اقليم كردستان

نوع التشريع قانون

رقم التشريع 8

تاريخ التشريع 2009/07/05

سريان التشريع ساري

عنوان التشريع قانون رقم لسنة 2009 قانون موازنة اقليم كوردستان ـ العراق لسنة 2009

المصدر وقائع كردستان | رقم العدد:102 | تاريخ:2009/07/13 | عدد الصفحات: 4 | رقم الصفحة:46

استناد

بسم الله الرحمن الرحيم

إقليم كوردستان – العراق

رئاسة الاقليم

الرئيس

باسم الشعب

قرار رقم (17) لسنة 2009

قانون رقم ( ) لسنة 2009

وفقا للفقرة (اولاً– 2–) من المادة العاشرة لقانون رئاسة إقليم كوردستان – العراق رقم (1) لسنة 2005 المعدل وبناء على ما شرعه برلمان كوردستان – العراق في الجلسة المرقمة (19) المنعقدة في16 /2009/6 قررنا إصدار:

المادة 1: يرصد لنفقات السنة المالية /2009 / مبلغ قدره (8،857،263) فقط ويوزع كالاتي:

اولاَ: مبلغ قدره (2،303،338) فقط لنفقات المشاريع الرأسمالية.

ثانياً: ملبغ قدره (6،553،925) فقط للنفقات التشغيلية.

المادة 2: تقدر ايرادات الموازنة للسنة المالية 2009 من اجمالي نفقات الموازنة الفدرالية (8،857،263) فقط.

المادة 3: في حالة حصول عجز في موازنة حكومة اقليم كوردستان يخول وزير المالية بتخفيض المبلغ الاجمالي للموازنة بنفس النسبة التي حصل فيها العجز.

المادة 4: يحصر الصرف من اعتمادات الحسابات الرئيسية (المنح، الاعانات، نفقات المشاريع الرأسمالية) من الموازنة العامة لحكومة اقليم كوردستان بوزارة المالية ولوزير المالية تخويل الوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة صلاحية الصرف مباشرة على بعض مستويات الحسابات الرئيسية.

المادة 5:

1– تتولى وزارة المالية لحكومة اقليم كوردستان ـ العراق تمويل حسابات الوزارات والادارات وفق الموارد المالية المتاحة.

2– تضاف ايرادات البلديات الى ميزانياتها الخاصة وتقوم وزارة المالية بمراقبة هذه الايرادات وكيفية صرفها.

المادة 6: لرئيس برلمان كوردستان ـ العراق اجراء المناقلة ضمن الميزانية الخاصة بالبرلمان.

المادة 7: لرئيس مجلس القضاء اجراء المناقلة ضمن الميزانية الخاصة بمجلس القضاء.

المادة 8:

اولاً: يخول وزير المالية صلاحية المناقلة بين اعتمادات الباب الواحد باستثناء فصل الرواتب حيث يجوز النقل اليه ولايجوز النقل منه.

ثانياً: لوزير المالية اجراء المناقلة بين اعتمادات ابواب الميزانية لاغراض توفير امكانيات الصرف للادارات التي يتقرر فك ارتباطها من وزارة والحاقها بوزارة اخرى وللوزير المختص اجراء المناقلة ضمن الفصل الواحد ووحدة الصرف الواحدة.

ثالثاً: لايجوز اجراء المناقلة بين تخصيصات التنمية بين المحافظات.

المادة 9: تقدم وزارات ودوائر الدولة كافة حساباتها الشهرية (موازين المراجعة) في موعد لاتتجاوز مدته (10 ايام) بعد نهاية كل شهر الى وزارة المالية - مديرية المحاسبة.

المادة 10: يخول وزير المالية اضافة مبالغ على الاعتمادات الاجمالية المصدقة للميزانية للسنة المالية 2009، بنسبة (1%) من اجمالي الاعتمادات المصدقة للميزانية للاغراض التالية:

اولاً: اعتماد المبالغ اللازمة لميزانيات الادارت المستحدثة خلال السنة المالية 2009.

ثانياً: اضافة اعتمادات جديدة في ميزانيات الوزارات والادارات للحالات الطارئة والتي يقررها مجلس الوزراء.

المادة 11: تتولى وزارة المالية بالتنسيق مع الوزارات الاخرى اعداد مفردات ملاكات جميع الوزارات لاقليم كوردستان العراق للسنة المالية 2009، والمصادقة عليها وعلى ضوء كلف الرواتب المصدقة في الميزانية وعلى وزارة المالية وبالتنسيق مع وزارة التخطيط تقديم تقرير تفصيلي حول ذلك قبل نهاية السنة المالية 2009، الى البرلمان.

المادة 12: لايجوز لاية جهة حكومية بضمنها رئاسة مجلس الوزراء تنفيذ مشاريع خاصة ضمن موازنتها.

المادة 13:

أولاً : للوزير المختص صلاحية الصرف بما لايزيد على مائتى وخمسين مليون دينار عن كل حالة وله تخويل رؤساء الدوائر التابعة لوزارته بصرف مالا يزيد على (100) مائة مليون دينار.

ثانياً: لرؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة صلاحية الصرف بما لايزيد على (150) مائة وخمسون مليون دينار لكل حالة مع مراعاة مايلى:

1- ان يتم الصرف وفقاً للاعتمادات المصادق عليها في الموازنة السنوية وللاغراض المحددة لها.

2- التقيد بالاعتمادات المخصصة في الموازنة ولايجوز الدخول في الالتزام بالصرف بما يزيد عما هو مخصص في الموازنة.

المادة 14: لوزير المالية اضافة تخصيصات مبالغ الايرادات الشهرية التي تحققها وزارة الصحة لكافة دوائرها الى موازنة وزارة الصحة لاغراض شراء الادوية وتدارك نفقات الصيانة بانواعها وحسب طلب وزارة الصحة مشفوعا بجداول الايرادات المتحققة فعلا.

المادة 15: تقيد مبالغ التبرعات الممنوحة للوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة بعد قبولها من قبل وزير المالية، ايراداً نهائيا للخزينة على ان يقوم وزير المالية بتخصيصها من اعتمادات الوزارة او الجهات غير المرتبطة بوزارة لصرفها على الاغراض التي منحت من اجلها.

المادة 16: ايقاف التعينات بالعقود كافة الا بعد موافقة وزارة المالية.

المادة 17: لاتزيد المكافأت للموظفين على ثلاثة ملايين دينار سنوياً للشخص الواحد وضمن التخصيصات المقررة بالموازنة المختصة وبموجب تعليمات تصدرها وزارة المالية.

المادة 18: يحال رئيس الدائرة لوحدة الانفاق الذي يتخلف عن تقديم الحسابات الختامية لسنة 2009، لدائرته بعد نفاذ هذا القانون الى التحقيق وفق الاجراءات القانونية والتعليمات النافذه.

المادة 19: اعفاء الشركات المتعاقدة مع حكومة الاقليم ومؤسساتها على مشاريع المنهاج الاستثماري من جميع الضرائب والرسوم بضمنها رسم الطابع المترتبة عليها في الاقليم نتيجة اعمالها المذكورة وفي اطار العقد.

المادة 20: إنقاص تخصيصات المنافع الاجتماعية لرئاسة الاقليم وبرلمان كوردستان ومجلس الوزراء بنسبة (20%).

المادة 21: تستمر وزارة المالية بتأمين سلفة العقار للمواطنين حسب الظوابط والتعليمات.

المادة 22: لايعمل بأي قرار مخالف لهذا القانون ولاتتحمل الخزينة اى اعباء مالية لهذا القرار ما لم يكتسب الشرعية القانونية ويصادق عليه من قبل البرلمان.

المادة 23: على وزارة المالية تقديم تقرير دوري كل ستة اشهر عن الوضع المالي للاقليم لبرلمان كوردستان –العراق.

المادة 24: على وزير المالية اصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون.

المادة 25: على مجلس الوزراء والجهات ذات العلاقة تنفيذ احكام هذا القانون.

المادة 26: ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية (وقائع كوردستان) ويعتبر نافذاً اعتباراً من 2009/1/1.

مسعود بارزاني

رئيس اقليم كوردستان ـ العراق

فهرس المحتويات

الباب الاول

الباب الثاني - الايرادات العامة

الباب الثالث - الموازنة العامة



فهرس الأشكال

المصطلحات المالية

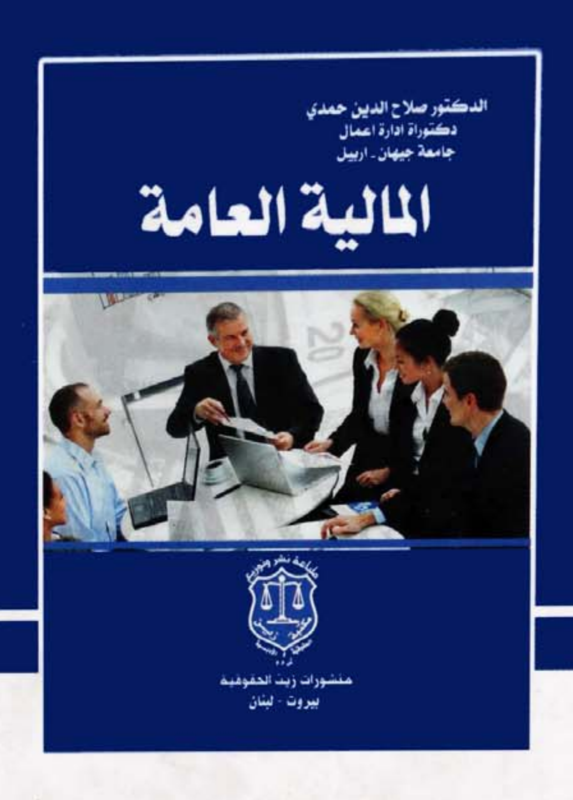
Public Finance	المالية العامة
Tax	ضريبة
Public Revenues	الإيرادات العامة
Public Expenditures	النفقات العامة
Budget	الموازنة
Internal Borrowing	قرض داخلي
External Borrowing	قرض خارجي
Fines	غرامة
Fee	رسم
Progressive Taxes	ضريبة تصاعدية
Income Tax	ضريبة الدخل
Monetary Policy	السياسة النقدية
Finance Policy	السياسة المالية
Government Expenditure	الإنفاق الحكومي
Tax Shifting	نقل العبء الضريبي
Budget Deficit	العجز بالموازنة
Tax Proceeds	عائدات ضريبية
Treasury Bills	أذونات الخزانة
Control	رقابة
Balanced Budget	معدل الضريبة
Budget Circle	دورة الموازنة

Current Expenditures	النفقات الجارية
Tax Exemption	إعفاءات ضريبية
Exhaustive Expenditure	نفقات استهلاكية
Kartell	اتحاد المنتجين
Involuntary Borrowing	قرض إجباري
Substitution	استبدال
Social Welfare	إنعاش اجتماعي
Gross national product	الناتج القومي الإجمالي
Voluntary Borrowing	قرض اختياري
Honesty	إخلاص، أمانة
Landed Estate	أملاك عقارية
Long Term Loans	قروض طويلة الأجل
Double Taxation	ازدواج ضريبي
Date of Maturity	تاريخ الاستحقاق
Amortization Loan	استهلاك الدين
Bond Issue	إصدار سندات
Public Issue	إصدار عام
Fixed Asset	أصل ثابت
Artificial Person	شخص اعتباري
Subsides	إعانات
National Economy	اقتصاد وطني قومي
International Economic	اقتصاد دولي
Subscription	اكتتاب

Moral Suasion	إقناع معنوى
Obligation	التزام
Mass Production	إنتاج بالجملة
Unemployment	بطالة
International Bank Reconstruction (and Development (IBRD	البنك الدولي للإنشاء والتعمير
Financial Planning	تخطيط مالى
Deficit	عجز
Surplus	فائض
Inflation	تضخم
Development	تطوير – تنمية
Tax Estimation	تقدير الضريبة
Budget Estimation	تقدير الموازنة
Price	سعر
Competent	جدير – مؤهل
Collection	جباية – تحصيل
Bond Holder	حامل السند
Bearer Bond	سند لحامله
Account	حساب
Summing Account	حساب إجمالى
External Debt	دين خارجي
Closing Account, Final Account	حساب ختامي
General Service	خدمات عامة

Internal National Debt	الدين القومي الداخلي
Yearly Income	دخل سنوي
Internal Income	الدخل القومي
International Monetary Fund (IMF)	صندوق النقد الدولي
State Lottery	يانصيب الدولة
Cycle Accounting	محاسبة دورية
Clearing Mouse	غرفة المقاصة
Salary Tax	ضريبة على الراتب
Subscription Price	سعر الاكتتاب
Legislative Authority	سلطة تشريعية
Executive Authority	سلطة تنفيذية
Goods	سلع
Luxury Tax	ضريبة السلع الكمالية
Investment Bond	سند استثمار
Bond Yield	ريع السند
Issued Stock	أسهم مصدرة
Economic Policy	سياسة اقتصادية
Direct Tax	ضريبة مباشرة
Indirect Tax	ضريبة غير مباشرة
Tax Payer	دافع الضريبة
Taxable Income	الدخل الخاضع للضريبة
Tax Collector	جابي الضرائب
Method	طريقة

Supply and Demand	العرض والطلب
Public Funds	أموال عامة
Common Good	الصالح العامة
Public Property	ملك عام
Public Responsibilities	مسؤولية عامة
Public Sector	قطاع عام
Public Loan	قرض عام
Public Expenditure	إنفاق عام
Public Affairs	الشؤون العامة
Social Justice	عدالة اجتماعية
Contract	عقد
Deflationary Gap	فجوة انكماشية
Inflationary Gap	فجوة تضخمية
Taxation	فرض الضرائب
Income Tax Laws	قوانين ضريبة الدخل
Compulsory Loan	قرض إجباري
Voluntary Loan	قرض اختياري
Public Loan	قرض عام
Short Term Loan	قرض قصير الأجل
Local Loan	قروض محلية
Purchasing Power of Money	القوة الشرائية للنقود



هذا الكتاب

تمثل المالية العامة النشاط المالي للدولة في إنفاقها لما تتحصل عليه من إيرادات والموازنة بينهما. وهي نتاج الدولة وواجباتها في توفير الحاجات والخدمات العامة للجمهور.
فالتخلف المالي العام يولد التخلف الاقتصادي والاجتماعي، ويعرقل مواكبة احتياجات الجمهور.
المالية العامة مرآة الدولة تستطيع أن ترى صورتها من خلال قوة أو ضعف ماليتها العامة.
إذ ليست هناك دولة قوية اقتصاديا دون أن تكون قوية إداريا وخاصة في إدارة ماليتها العامة.
إن هذا الكتاب يقدم طروحات جديدة في التخطيط المالي العام لإيصال مالية الدولة إلى مستوى اقتصاديا كفوء وفعال. وفي نفس الوقت كتابا منهجيا لطلبة الجامعات في المرحلة الأولية، وكمصدر من مصادر البحث لطلبة الدراسات العليا.

والله الموفق

المؤلف



منشورات زين الحقوقية
www.zeinjuridique.com

السعر: 20 $

